

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

Considerazioni di sintesi**1. Profili istituzionali e programmazione strategica e finanziaria:** 1.1.

Ruolo e funzioni del Ministero; 1.2. Programmazione strategica e valutazione dei risultati; 1.3. Iniziative programmate in materia di spending review; 1.4. L'attività dei nuclei di valutazione della spesa

2. Analisi della struttura organizzativa: 2.1. *Il processo di*

razionalizzazione degli assetti organizzativi: 2.1.1. Direzione Generale per la protezione della natura e del mare; 2.1.2. Direzione Generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche; 2.2. La riorganizzazione delle strutture sul territorio e sugli Enti vigilati; 2.3. Il riordino degli enti collegiali; 2.4. Enti pubblici, Agenzie, Fondazioni, Associazioni e altri Organismi comunque denominati sottoposti alla vigilanza del Ministero: 2.4.1. L'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA); 2.4.2. La società per azioni SOGESID; 2.5. Misure adottate in relazione alla legge n. 190 del 2012 ed al d.lgs. n. 33 del 2013

3. Analisi finanziarie e contabili: 3.1. *Gestione delle spese; 3.2. Gestione delle entrate extratributarie*

4. Missioni e programmi**Considerazioni di sintesi**

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) svolge funzioni e compiti propri dello Stato in quattro grandi aree: la salvaguardia della qualità dell'aria con la necessità di un utilizzo sempre più diffuso di energia pulita (solare, geotermico, eolico, idroelettrico), la tutela quali-quantitativa del sistema idrico e l'ottimizzazione delle risorse idriche nei diversi settori di utilizzo (civile, industriale ed irriguo), la protezione e conservazione della biodiversità, al fine di mantenere alta la qualità dell'ambiente in termini di conservazione e gestione delle risorse naturali e lo smaltimento dei rifiuti e il risanamento dei siti inquinati. Attività tutte, e in special modo lo smaltimento dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati, di grandissima attualità, con implicazioni di forte impatto sociale ed economico.

A fronte di queste priorità, sia nazionali che internazionali, il Ministero ha avuto uno stanziamento definitivo nel 2013 di 659 milioni, sostanzialmente stabile rispetto a quello del precedente esercizio finanziario, pari a 658 milioni, mentre rispetto al 2011 si registra una netta diminuzione (216 milioni).

Anche la missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", che da sola assorbe l'81,25 per cento di tutto lo stanziamento del Ministero, presenta stanziamenti definitivi per il 2013 stabili rispetto al 2012, mentre il programma 12 della missione 18, che riguarda proprio il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti e le bonifiche dei siti inquinati, ha subito, nel triennio 2011-2013, costanti riduzioni, con uno stanziamento definitivo 2013, che diminuisce del 13,64 per cento rispetto a quello del 2012 e del 46,03 per cento rispetto a quello del 2011.

Nonostante gli sforzi sin qui profusi dal Ministero, non si registrano, rispetto allo scorso anno, significativi progressi circa lo stato di realizzazione delle iniziative programmate in materia di riduzione di spesa, anche a causa della propedeutica attività di concertazione con altre Amministrazioni per il raggiungimento degli obiettivi fissati.

Con riferimento all'analisi della struttura organizzativa, si rileva che nel 2013 il Ministero ha completato la riduzione degli incarichi dirigenziali ed ha previsto nel 2014 una nuova organizzazione, in coerenza con quanto disposto dal DL n. 95 del 2012 e dal DL n. 101 del 2013.

In assenza di un ruolo tecnico interno, molte delle funzioni istituzionali del Ministero dell'ambiente vengono svolte in maniera strutturale attraverso ISPRA e SOGESID.

A fronte di tale scelta organizzativa, il dato contabile della spesa di personale, iscritto nel bilancio del Ministero dell'ambiente, non è rappresentativo della reale esposizione finanziaria; così egualmente deve dirsi per il dato della spesa impegnata in bilancio per "studi e consulenze", che per l'anno 2013 è pari a zero.

Tale circostanza va valutata in un'ottica funzionale complessiva, non solo con riferimento ai vincoli sempre più stringenti in materia di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, ma anche in una più generale visione di rispetto dell'art. 97 della Costituzione, al fine di perseguire una maggiore economicità, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa.

Deve essere ancora completato il riordino degli Enti vigilati, così come l'iter di rideterminazione della dotazione organica degli Enti Parco non risulta ancora concluso. Al contrario, si registra una riduzione del numero degli Organi collegiali del Ministero rispetto al 2012.

Per quanto concerne la riassegnazione delle entrate, la percentuale maggiore sul totale delle riassegnazioni, riguarda il programma 12 "Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche" della missione 18, con una percentuale del 73,5 per cento sul totale delle riassegnazioni (28.486 migliaia di euro).

La situazione debitoria del Ministero fa registrare nel 2013 un miglioramento, in quanto l'esposizione debitoria al 31 dicembre 2013 ammonta a 10 milioni di euro a fronte dei 13,8 milioni del 2012.

1. Profili istituzionali. Programmazione strategica e finanziaria

1.1. Ruolo e funzioni del Ministero

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) svolge compiti e funzioni propri dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema, con particolare riguardo all'individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree marine protette, tutela della biodiversità e della biosicurezza, della flora e della fauna.

La gestione dei rifiuti, gli interventi di bonifica dei siti inquinati e la tutela delle risorse idriche rientrano tra i principali obiettivi del Dicastero, unitamente alla sorveglianza, il monitoraggio e il recupero delle condizioni ambientali, con particolare riferimento all'inquinamento atmosferico, acustico, elettromagnetico e marino.

Per quanto riguarda il mare, è opportuno ricordare come il nostro Paese faccia riferimento ad un'importante e composita economia marittima, che trae sostentamento proprio dal mare, inteso come bene da utilizzare per le vie di comunicazione che offre al trasporto marittimo, e per le stesse risorse biologiche e alimentari messe a disposizione della collettività.

Né va sottaciuto che l'estensione delle nostre coste ha uno sviluppo di circa 8.000 chilometri, queste ultime utilizzate sia dal punto di vista turistico balneare che contraddistinte dalla presenza di oltre cento porti commerciali e più di trecento porti/approdi turistici.

Nel quinquennio 2009-2013 lo stanziamento definitivo, se rapportato a quello iniziale, risulta in costante aumento, mentre emerge una sua progressiva diminuzione nel periodo di riferimento, fatta eccezione per l'ultimo esercizio, in cui è sostanzialmente uguale a quello del 2012.

Da questi dati emerge una programmazione che necessita di considerevoli modifiche in corso d'anno per poter adempiere ai compiti istituzionalmente assegnati.

Tavola 1
ANDAMENTO STANZIAMENTO INIZIALE E DEFINITIVO 2009–2013
(in migliaia)

Esercizio	Stanziamen- to iniziale di competenza	Variazioni stanz. competenza	Stanziamen- to definitivo di competenza	Stanz. Definitivo/Stanz. Iniziale %
2009	1.265.224	201.755	1.466.979	15,95
2010	737.765	275.395	1.013.160	37,33
2011	554.182	321.891	876.073	58,08
2012	434.544	223.904	658.448	51,53
2013	468.161	191.028	659.189	40,8

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RgS

Un esame della struttura del bilancio 2013 del Ministero dell'ambiente consente di evidenziare che i programmi di spesa sono univocamente attribuiti ad un unico Centro di Responsabilità, con l'eccezione del programma 17.3 "Ricerca in materia ambientale", condiviso dai Centri di Responsabilità della Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia e della Direzione generale degli affari generali e del personale.

La missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" assorbe l'81,25 per cento di tutto lo stanziamento del Ministero, mentre il 13,76 per cento è attribuito alla missione 17 "Ricerca e Innovazione".

In particolare, quattro programmi di spesa (17.3 "Ricerca in materia ambientale", 18.8 "Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale", 18.12 "Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche", 18.13 "Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino") assorbono oltre l'84 per cento del totale degli stanziamenti definitivi.

La tavola che segue evidenzia lo scostamento nel 2013 dello stanziamento definitivo rispetto allo stanziamento iniziale di tutte le missioni del bilancio.

Tavola 2
STANZIAMENTO INIZIALE E DEFINITIVO DI COMPETENZA
(in migliaia)

Missioni	Stanziamen- to iniziale di competenza	Stanziamen- to definitivo di competenza	Stanz. Definitivo/ Stanz. Iniziale %
017.Ricerca e innovazione	82.533	90.705	9,90
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	350.383	535.566	52,85
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	18.894	22.375	18,43
033.Fondi da ripartire	16.352	10.543	-35,52
Totale complessivo	468.161	659.189	40,80

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RgS

Un *focus* sulle due missioni più rilevanti del Ministero e relative assegnazioni è espresso nella tavola successiva.

Tutti i programmi di spesa delle missioni 17 e 18 beneficiano di variazioni in aumento rispetto allo stanziamento iniziale di competenza, tranne il programma 18.11 "Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale", che registra una

diminuzione percentuale del 6,6 mentre rispetto al 2012 gli stanziamenti definitivi del suddetto programma si sono ridotti del 46,25 per cento.

Tavola 3
STANZIAMENTO INZIALE E DEFINITIVO DI COMPETENZA PER MISSIONI E PROGRAMMI
(in migliaia)

Missione/ Programma	Stanziamen- to iniziale di competenza	Stanziamen- to definitivo di competenza	Stanziamen- to def. del Programma/Stanziamen- to def. della missione %
17.Ricerca e innovazione	82.533	90.705	100
17.3 Ricerca in materia ambientale	82.533	90.705	100
18.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	350.383	535.566	100
18.3 Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	7.855	50.130	9,36
18.5 Sviluppo sostenibile	47.901	95.221	17,78
18.8 Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	17.275	21.671	4,05
18.11 Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale	13.726	12.814	2,39
18.12 Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche	142.697	220.222	41,12
18.13 Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino	120.929	135.510	25,30

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il programma 12 “Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento smaltimento rifiuti, bonifiche” assorbe il 41,12 per cento dell’intera missione 18.

Questo programma ha subito costanti riduzioni nel triennio, come evidenziato nella tavola n. 4, che mette a confronto gli stanziamenti definitivi di competenza del triennio 2011/2013; per i programmi 18.3 “Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento”, 18.5 “Sviluppo sostenibile” e 18.8 “Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale” gli stanziamenti definitivi 2013 aumentano rispetto a quelli del 2012.

Tavola 4
STANZIAMENTO DEFINITIVO DI COMPETENZA PER MISSIONI E PROGRAMMI 2011-2013
(in migliaia)

Missione	Programma	Stanziamen- to definitivo di competenza			2013/2012	2013/2011
		2011	2012	2013	%	%
017.Ricerca e innovazione	17.3 Ricerca in materia ambientale	92.571	87.359	90.705	3,83	-2,02
	18.3 Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	62.216	35.906	50.130	39,61	-19,43
	18.5 Sviluppo sostenibile	94.792	68.344	95.221	39,32	0,45
	18.8 Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	26.458	19.008	21.671	14,01	-18,10
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	18.11 Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale	25.683	23.841	12.814	-46,25	-50,11
	18.12 Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche	408.013	255.017	220.222	-13,64	-46,03
	18.13 Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino	133.701	135.721	135.510	-0,16	1,35

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Con riferimento alle categorie di spesa, le variazioni in aumento più significative nel 2013 hanno riguardato:

- consumi intermedi, per i quali le variazioni rispetto alle previsioni iniziali sono state pari al 39,5 per cento;
- contributi agli investimenti, con una variazione in aumento pari al 67,4 per cento;
- altri trasferimenti in conto capitale, in cui a fronte di uno stanziamento iniziale nullo si registra uno stanziamento definitivo pari a 58 milioni.

Tavola 5

STANZIAMENTO INIZIALE E DEFINITIVO PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Categoria di Spesa	Stanziamento iniziale (Legge Bilancio)	Atti amministrativi		Assestamento	Stanziamento definitivo	Scostamento Stanziamento Definitivo su Stanziamento Iniziale %	
		DMC	DMT				
I	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	64,8	0	4	0,8	69,6	7,41
II	CONSUMI INTERMEDI	69,6	4,1	15,8	7,5	97,1	39,51
III	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4,4	0	0,2	0	4,6	4,55
IV	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	139,2	0	2	0	141,3	1,51
VI	TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	5,6	0	0	0	5,6	0,00
VII	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	5,3	0	0,6	0	6	13,21
IX	INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	3,6	0	0	0	3,6	0,00
XII	ALTRE USCITE CORRENTI	13,7	-4,1	-0,6	0	8,9	-35,04
XXI	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	29,7	0	43,5	0	73,1	146,13
XXII	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	122,7	0	59,2	0	181,9	48,25
XXVI	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	0	0	57,9	0	57,9	
LXI	RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	9,5	0	0	0	9,5	0,00
	Totale complessivo	468,2	0	182,7	8,3	659,2	40,79

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Analizzando i diversi Centri di Responsabilità, si nota con evidenza lo scarto tra previsione iniziale e previsione definitiva del C.d.R. n. 4 - Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia - che, a fronte di uno stanziamento iniziale pari a 50 milioni, raggiunge a fine anno l'importo di più di 100 milioni (circa il doppio dello stanziamento iniziale). Stessa situazione anche per la Direzione generale per le valutazioni ambientali e per la Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche, che da previsioni iniziali, rispettivamente, di circa 8 milioni e di 143 milioni passano rispettivamente a 50 milioni (+538 per cento, pari a circa 7 volte lo stanziamento iniziale) ed a 220 milioni (+54 per cento).

Tavola 6

STANZIAMENTO INIZIALE E DEFINITIVO PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ
(in migliaia)

	Cdr Spese	Stanziamen- to iniziale di competenza	Stanziamen- to definitivo di competenza	Stanz. definitivo/Stanz. iniziale %
1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione del ministro	10.165,51	10.352,61	1,84
2	Direzione generale per la protezione della natura e del mare	120.928,97	135.509,64	12,06
4	Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia	50.088,28	100.372,82	100,39
5	Direzione generale per le valutazioni ambientali	7.855,50	50.129,53	538,15
7	Direzione generale degli affari generali e del personale	122.700,13	129.788,63	5,78
8	Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche	142.697,00	220.221,69	54,33
9	Segretariato generale	13.725,54	12.813,72	-6,64
	Totale	468.160,93	659.188,64	40,80

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La Direttiva generale sull'attività amministrativa e sulla gestione per il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'anno 2013 ha individuato, per ciascuna delle cinque Direzioni Generali, i principali risultati da conseguire nell'anno da ciascun Centro di Responsabilità in base agli indirizzi strategici (politiche e misure sui cambiamenti climatici; gestione risorse idriche e uso del territorio; rifiuti e bonifiche; tutela e conservazione della biodiversità; comunicazione ed educazione ambientale) agli obiettivi operativi, nonché ai programmi d'azione indicati per ciascun indirizzo.

Di particolare importanza risulta l'azione n. 3 - Rifiuti e Bonifiche - collegata direttamente alla missione 18, che si articola nei seguenti indirizzi:

- gestione dei rifiuti, incentivando l'attività di prevenzione della produzione di rifiuti (individuando quali settori prioritari quello agroindustriale, degli imballaggi e delle costruzioni) e sviluppando le finalità del riciclo e del recupero, al fine di applicare le indicazioni del d.lgs. n. 205 del 3 dicembre 2010 e delle più recenti direttive comunitarie in materia. Viene, inoltre, indicato come obiettivo la riattivazione del SISTRI ;
- bonifiche, con l'indicazione di realizzare gli interventi di bonifiche programmati a valere su risorse pubbliche (delibere CIPE) ed intensificare il recupero e la valorizzazione delle aree industriali dismesse. Pertanto si indicano quali priorità l'aggiornamento degli Accordi di programma e la definizione di criteri certi per l'individuazione e la valutazione delle misure di ripartizione per risolvere il contenzioso comunitario in tema di danno ambientale.

Tuttavia, il programma 12 della missione 18, che riguarda proprio il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti e le bonifiche dei siti inquinati, ha subito, nel triennio 2011-2013, costanti riduzioni, con uno stanziamento definitivo 2013, che diminuisce del 13,64 per cento rispetto al 2012 e del 46,03 per cento rispetto al 2011 .

1.2. 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.

Come già rilevato da questa Corte, il sistema di valutazione adottato dal Ministero non prevede specifici obiettivi individuali, ma assegna alla responsabilità di ciascun dirigente gli obiettivi operativi di competenza.

Permangono, inoltre, significative criticità connesse alla genericità degli obiettivi di *performance*, individuati dai C.d.R. soprattutto in relazione alle attività e azioni da svolgere, piuttosto che agli effetti che si vogliono determinare con dette attività e azioni (realizzazioni, risultati, impatti). In assenza di elementi e strumenti oggettivi (indicatori, parametri, sistemi informativi ad accesso indipendente) utili alla verifica dei risultati rendicontati, l'OIV segnala che la valutazione dei dirigenti per il 2013 ha determinato l'attribuzione di un punteggio relativo al grado di raggiungimento degli obiettivi compreso tra 96 per cento e 100 per cento.

La *performance* individuale del personale non dirigente non è soggetta a valutazione.

Il livello di integrazione tra il sistema dei controlli interni ed il ciclo di bilancio per l'esercizio finanziario 2013 viene realizzato esclusivamente a livello di obiettivi e in corrispondenza delle fasi di programmazione e rendicontazione, con l'assenza di revisione degli obiettivi operativi a fronte di assestamenti e revisioni del bilancio.

Con riferimento all'aspetto finanziario, la Struttura Tecnica a supporto dell'OIV presenta una dotazione organica pari a 10 unità di personale dipendente, di cui 1 dirigente di II fascia e 9 funzionari con un costo totale annuo per il 2013 di 451.279 euro.

1.3. Iniziative programmate in materia di spending review

Le soluzioni programmate dal Ministero ai fini della razionalizzazione della spesa per il periodo 2012-2014, per le quali l'Amministrazione ha nel 2013 attivato i canali istituzionali deputati, risultano le seguenti:

- a) l'individuazione di un immobile demaniale come sede del Ministero, in luogo dell'attuale per il quale viene corrisposta una indennità di occupazione. Alla data odierna non è stato ancora reperito un immobile demaniale idoneo per cubatura e conforme alle disposizioni di legge, tale da poter essere adibito a sede istituzionale del Ministero;
- b) l'individuazione di immobili demaniali come sedi del Comando dei carabinieri per la tutela ambientale (CCTA), in luogo delle attuali sedi in locazione. Nonostante l'attività svolta dall'Amministrazione di concerto con i vertici del Comando dei carabinieri, non è emersa alcuna soluzione;
- c) la non utilizzazione dei Commissari delegati per l'attuazione degli interventi per la difesa del suolo, che, a decorrere dal 31 dicembre 2014, saranno sostituiti, anche nella titolarità delle contabilità speciali per la gestione delle risorse di cui all'art. 1, comma 111, della legge n. 147 del 2013, dai Presidenti delle Regioni, ai sensi dell'art. 6, comma 1 bis del DL n. 136 del 2013, convertito dalla legge n. 6 del 2014;
- d) la modifica delle procedure contabili per l'utilizzo degli introiti derivanti dai risarcimenti per danno ambientale a favore delle politiche ambientali. Sul punto è intervenuta la legge n. 97 del 2013 "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - legge europea 2013", che ha previsto, all'art. 25, comma 3, lett. m), una nuova procedura contabile per l'utilizzo di tali somme;
- e) la razionalizzazione (anche con la forma della gestione associata) dei processi relativi alle attività strumentali delle Aree protette. Tale procedura non risulta pervenuta a conclusione;
- f) l'unificazione in capo alla catalogazione dei dati ambientali e territoriali, effettuata dall'Amministrazione ambientale, delle funzioni di Repertorio nazionale dei dati territoriali che DIGITPA aveva in corso di sviluppo. Con riferimento a tale iniziativa

risulta in perfezionamento il percorso operativo di coordinamento tra le amministrazioni interessate, l'ISPRA e lo stesso Ministero.

Le suindicate misure di contenimento della spesa sono state già ritenute da questa Corte, nella Relazione 2012, di non facile realizzazione, stante la propedeutica attività di necessaria concertazione con altre Amministrazioni. In merito è prevedibile che i risparmi attesi, quantificati dallo stesso Ministero dell'Ambiente in oltre 42 milioni di euro, difficilmente saranno interamente realizzabili nell'orizzonte temporale programmato.

1.4. L'attività dei nuclei di valutazione della spesa

L'attività del Nucleo Analisi e Valutazione della Spesa (NAVS) del Ministero dell'ambiente nell'anno 2013 ha riguardato sia l'aggiornamento degli indicatori di risultato e di contesto dei programmi di spesa del Ministero che l'individuazione di indicatori per programmi precedentemente non esaminati. Tale attività risulta finalizzata sia a fornire un quadro sintetico dell'attività dell'amministrazione, della domanda di servizi, della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intendono influenzare con le politiche di intervento, sia a migliorare il contenuto delle note integrative allegate al bilancio.

Il NAVS ha, inoltre, formulato una proposta per l'articolazione del bilancio del Ministero in "azioni", con lo scopo di ottenere una rappresentazione più dettagliata delle finalità dei programmi di spesa, reimpostando l'attribuzione dei capitoli ai programmi di spesa per un più omogeneo raggruppamento delle attività svolte e dei risultati conseguiti. Tuttavia, stanti le recenti disposizioni in materia di riduzione della dotazione degli organici della pubblica amministrazione la proposta riformulazione dovrà presumibilmente essere rivalutata in relazione all'impatto che la nuova organizzazione, susseguente all'applicazione del DL n. 95 del 2012, avrà sull'assetto ministeriale.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

Nel 2013 la struttura organizzativa del Ministero risulta articolata, in base al d.P.R. n. 140 del 3 agosto 2009, in cinque direzioni generali coordinate da un segretario generale, anch'esso titolare di apposito Centro di Responsabilità, cui sono affidati compiti di raccordo tra le direzioni generali ed il Ministro e gli uffici di diretta collaborazione, al fine di assicurare e vigilare sulla piena, corretta e puntuale attuazione degli indirizzi impartiti dal vertice politico, oltre che la cura delle relazioni istituzionali con le Regioni e gli Enti locali.

Parte di detta struttura, con posizione dirigenziale di livello generale, è anche l'Ispettorato generale nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico, al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture ed il patrimonio ambientale e culturale¹.

L'Amministrazione ha comunicato di aver proceduto, in attuazione dell'art. 1, comma 3, legge n. 148 del 2011, alla riduzione degli uffici dirigenziali, come risulta dal dPCM 5 luglio 2012 e, per effetto della successiva legge n. 135 del 2012, alla ulteriore riduzione dell'organico, come risulta dal dPCM 22 gennaio 2013². Dall'esame dei dati trasmessi relativi alla

¹ In particolare, l'art. 17, comma 2, del DL n. 195 del 30 dicembre 2009, convertito dalla legge n. 26 del 26 febbraio 2010, prevede che all'Ispettorato generale, sia preposto un dirigente di livello dirigenziale generale e assegnati due dirigenti di livello dirigenziale generale del medesimo Ministero, con incarico conferito, anche in soprannumero rispetto all'attuale dotazione organica, ai sensi dell'art. 19, comma 10, del d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, e successive modificazioni.

² Con nota del 27 febbraio 2014 prot. n. 1840 l'UCB presso il MATTM ha segnalato, nella relazione annuale per il 2013 ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. n. 123 del 2011, di aver rilevato, in sede di controllo preventivo su atti concernenti l'inquadramento del personale e di verifica degli Accordi integrativi, "la carenza dell'atto di certificazione del fondo, presupposto per l'ulteriore corso di ipotesi di accordo integrativo, e l'errata corresponsione di somme riguardanti la retribuzione di risultato dei dirigenti di 1° fascia".

composizione del personale si rileva la mancanza di un ruolo tecnico nell'assetto dell'organico ministeriale.

Nella tavola 7 viene riportata la situazione del personale³ nel quinquennio 2009-2013 conseguente alle citate modificazioni.

Tavola 7

PERSONALE									
Anni	Organico dirigenti I fascia	Copertura	Copertura %	Organico dirigenti II fascia	Copertura	Copertura %	Organico personale non dirigenziale	Copertura	Copertura %
2008	8	7	87,50	37	36	97,30	785	601	76,56
2009	6	6	100,00	50	34	68,00	770	588	76,36
2010	9+1	10	100,00	45	32	71,11	687	571	83,11
2011	9+1	8	80,00	45	31	68,89	609	564	92,61
2012	8+1	8	88,89	33	31	93,94	559	549	98,21
2013	8+1	7	77,78	33	30	90,91	559	554	99,11

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'ambiente.

Qui di seguito si dà conto delle principali attività svolte nell'esercizio finanziario 2013 dalle due Direzioni più rilevanti in termini di spesa del bilancio del Ministero

2.1.1. Direzione generale per la protezione della natura e del mare

La Direzione per la protezione della natura e del mare è competente in materia di programmazione e sviluppo delle aree naturali protette, salvaguardia della flora e fauna e dei loro habitat naturali. Al fine di salvaguardare l'utilizzo sostenibile di mari e coste, al Ministero sono state, inoltre, attribuite specifiche competenze in materia di tutela e difesa del mare. Nel tempo, tali funzioni hanno assunto un ruolo significativo anche nel contesto europeo e nell'ambito del Mediterraneo che rimane un'area marina particolarmente sensibile e vulnerabile per l'alta presenza di navi mercantili (trasportanti anche carichi inquinanti) che, quotidianamente, lo attraversano. La Direzione generale coordina gli interventi in caso di inquinamento marino, attività effettuata con l'ausilio dei mezzi delle Capitanerie di Porto, dei concessionari locali e con le unità navali di una flotta privata della Castalia S.C.p.A, in forza di affidamento a seguito di gara comunitaria effettuata nel 2010⁴.

Altra rilevante competenza della Direzione è costituita dall'attuazione e dalla negoziazione degli impegni internazionali derivanti dalle Convenzioni internazionali e regionali e dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea⁵.

³ L'Amministrazione ha, altresì, comunicato che in data 14 febbraio 2014 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il dPCM recante una nuova organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, emanato nel rispetto di quanto previsto dalla *spending review* (DL n. 95 del 2012 e DL n. 101 del 2013), che ridetermina gli organici ministeriali ed individua criteri per la razionalizzazione degli uffici.

⁴ Nel periodo di *vacatio*, intercorso tra il contratto stipulato in data 14 marzo 2011 e scaduto il 25 aprile 2013 ed il successivo, avente decorrenza 28 giugno 2013, la Castalia S.C.p.A. ha operato due interventi antinquinamento autorizzati dal Ministero: per la copertura del corrispondente costo l'Amministrazione ha comunicato di aver attivato la procedura del riconoscimento di debito. Si precisa che l'attività antinquinamento, eseguita a mezzo delle unità navali in noleggio, non rientra più, a decorrere dal gennaio 2012, nel regime di esenzione IVA, per le modifiche apportate dall'art. 8 della legge n. 217 del 2011 all'art. 8bis d.P.R. n. 633 del 1972. Ciò ha comportato la maggiorazione di costi per le fatturazioni relative all'intero esercizio 2012 ed al periodo gennaio-aprile 2013, pari a circa 6.139 milioni, somma che ha trovato nel bilancio 2013 solo parziale copertura (3.674 milioni).

⁵ Tra gli adempimenti della Direzione rientra l'obbligo di versare una quota di adesione annuale stabilita nelle convenzioni internazionali (CITES-WASHINGTON, BONN, EUROBATS, CDB RIO DE JANEIRO, AEW, CARTAGENA, IUNC, MEDWET, RAMSAR) cui l'Italia ha aderito. Nell'anno 2013, come già riscontrato negli anni precedenti, lo stanziamento previsto nei pertinenti capitoli di spesa non è risultato sufficiente al pagamento della quota annuale.

2.1.2. Direzione Generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche

Tra le competenze della Direzione Generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche rientra l'attività di potenziamento delle politiche di riduzione della produzione e pericolosità dei rifiuti e di incentivazione della raccolta differenziata con recupero della materia e di energia.

L'attività, tesa a favorire la corretta gestione dei rifiuti secondo principi, criteri e modalità previste dalla normativa nazionale ed europea, si è incentrata nell'anno 2013 prevalentemente nel supporto e sostegno agli Enti Territoriali, per garantire la corretta gestione dei rifiuti anche alla luce delle varie emergenze determinatesi nel territorio nazionale e che hanno riguardato particolarmente il Lazio, ma che si sono evidenziate anche in altre Regioni del Sud. Con particolare riferimento alla situazione di Roma, anche grazie al supporto del NOE dei Carabinieri è stato verificato il grado di efficientamento degli impianti di smaltimento presenti nella regione Lazio, dirottando, a decorrere dall'aprile 2013, il rifiuto indifferenziato dalla discarica di Malagrotta in altri siti di trattamento autorizzati della regione. Inoltre, sono stati autorizzati l'impianto di tritovagliatura di Rocca Cencia e la 3° linea del TMB di Malagrotta 2, per garantire adeguato trattamento ai rifiuti urbani prodotti nella città di Roma.

Altro settore di rilievo di competenza della Direzione del territorio e delle risorse idriche è la gestione del Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRi).

Con l'art. 52 del DL n. 83 del 2012 è stata prevista una ulteriore sospensione dell'entrata in operatività del SISTRi, allo scopo di procedere ad ulteriori verifiche amministrative e funzionali, rinviando il termine per l'attivazione del sistema non oltre il 30 giugno 2013. Sulla base dei riscontri effettuati dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID - ex Digit PA) sul sistema informatico (cd sistema ICT), con d.m. 20 marzo 2013 l'Amministrazione ha individuato modalità di avvio differenziate del SISTRi, rapportate alle dimensioni dell'azienda e della natura del rifiuto gestito.

Il legislatore è nuovamente intervenuto con l'art. 11 del DL n. 101 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 125 del 2013, precisando una serie di attività da porre in essere per assicurare la funzionalità del SISTRi senza soluzione di continuità.

L'Amministrazione ha individuato una società specializzata per la realizzazione di un'attività di *audit* dei costi sostenuti dalla Società Selex Se-Ma, i cui lavori sono stati trasmessi all'AGID in data 5 dicembre 2013 per la valutazione di congruità di cui all'art. 11, comma 10 del citato DL n. 101 del 2013; la valutazione risulta attualmente in corso.

Il d.m. del 20.9.2013 ha, poi, istituito la Commissione di collaudo del SISTRi, che, in data 20 dicembre 2013, ha rilasciato il certificato di verifica di conformità, attestante la piena funzionalità del sistema e la sua conformità alle norme e alle specifiche di contratto.

Una ulteriore modifica alla disciplina è stata introdotta dall'art. 10 del DL n. 150 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 15 del 2014, secondo cui solo dal 1 gennaio 2015 il SISTRi diventerà l'unica modalità di tracciamento degli scarti, specialmente quelli realizzati dalle aziende o dei cosiddetti Raee (i rifiuti con componenti elettronici), mentre per tutto il 2014 è mantenuto il doppio binario del SISTRi e della dichiarazione cartacea, rinviando al 2015 anche il regime sanzionatorio per coloro che non hanno effettuato le dichiarazioni tramite SISTRi.

Infine, con un recentissimo d.m. dell'aprile 2014 vengono esonerate dall'obbligo del SISTRi le imprese con meno di 10 dipendenti, che producano rifiuti da scavo o demolizione, e l'obbligo del pagamento annuale slitta dal 30 aprile al 30 giugno 2014.

Altra importante competenza della Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche è quella in materia di sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati ricompresi tra i Siti di Interesse Nazionale⁶ di cui all'art. 252 del d.lgs. n. 152 del

⁶ Si precisa che sussiste anche una competenza regionale e comunale in materia. In particolare, ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006 e ss.mm.ii, rientrano tra le competenze regionali: le procedure operative ed amministrative di cui all'art.242 per gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati non ricompresi tra i Siti di Interesse Nazionale (art. 252); i piani per gli interventi di bonifica e ripristino ambientale

2006 e ss.mm. e ii., individuati in funzione delle caratteristiche del sito, delle caratteristiche degli inquinanti e della loro pericolosità, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali.

Circa i criteri di determinazione del *quantum* delle transazioni stipulate per danno ambientale, si precisa che le somme da corrispondere per il risarcimento del danno ambientale sono quantificate sulla base dei criteri generali stabiliti dagli Accordi di programma stipulati tra il Ministero dell'ambiente, le Regioni e gli Enti territoriali, richiamati dall'art. 2 comma 5 del DL n. 208 del 2008, come modificato dalla legge di conversione n. 13 del 2009. Sul piano operativo, per l'applicazione di detti criteri e la conseguente liquidazione del danno ambientale, l'Amministrazione si avvale dell'ISPRA e può avvalersi anche della SOGESID S.p.A., operando la valutazione economica delle misure di ripristino necessarie in applicazione della Direttiva 2004/35/UE.

2.2. La riorganizzazione delle strutture sul territorio e degli Enti vigilati

Il Ministero dell'ambiente non dispone di strutture periferiche, mentre non risulta concluso il riordino degli Enti vigilati.

In particolare, resta tuttora irrisolta la problematica delle Autorità di bacino, costituite con la legge n.183 del 1989, e successivamente sostituite con le Autorità di distretto dal decreto legislativo n. 152⁷ del 2006. Ad oggi le Autorità di distretto non risultano ancora costituite, tanto che, con disposizioni successive⁸, è stato necessario prorogare l'operatività delle cessate Autorità di bacino di rilievo nazionale.

Con riferimento al riordino degli Enti Parco⁹ è stato emanato il d.P.R. n. 73 del 16 aprile 2013, con il quale è stata ridotto il numero dei componenti del Consiglio Direttivo ed eliminata la corresponsione del gettone di presenza.

In attuazione della legge n. 135 del 2012 le dotazioni organiche degli Enti Parco sono state rideterminate con dPCM del 23 gennaio 2013, riducendo complessivamente per tutti gli Enti la dotazione organica da 529 a 472 unità.

Entro sei mesi dall'adozione del citato dPCM, le amministrazioni interessate avrebbero dovuto adottare i regolamenti di organizzazione, secondo i rispettivi ordinamenti. Ad oggi, tuttavia, la maggior parte dei parchi non ha dato seguito a tale prescrizione normativa (ad eccezione dei Parchi Nazionali dell'Asinara, dell'Arcipelago Toscano e della Val Grande per i quali si è, tuttora in attesa dei previsti pareri del MEF e della Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica).

per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso, fatte salve le competenze e le procedure previste per i siti oggetto di bonifica di interesse nazionale (art. 239); gli interventi di cui all'art. 242 in sostituzione ed in danno dei soggetti responsabili inadempienti, ove il Comune territorialmente competente non provveda all'esecuzione degli stessi (art. 250).

⁷ recante "Norme in materia ambientale"

⁸ Prima il d.lgs. n. 284 del 2006, , recante "Disposizioni correttive e integrative del d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, , ha prorogato le Autorità di bacino di cui alla legge n. 183 del 1989 fino alla data di entrata in vigore del dPCM di cui all'art. 63, comma 2 del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006; poi, l'art. 1, comma 1 e 2 del DL. n. 208 del 2008 recante "Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente" convertito in legge n. 13 del 2009 che, sostituendo il comma 2bis dell'art. 170 del d.lgs. n. 152 del 2006, ha disposto la proroga, fino alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 2 dell'art. 63 del d.lgs. n. 152 del 2006, delle Autorità di bacino di cui alla legge n. 183 del 1989, facendo altresì salvi, dal 30 aprile 2006 e fino alla data di entrata in vigore di tale decreto, gli atti da esse posti in essere.

⁹ Sull'argomento la Corte dei conti- Sezione controllo Enti ha più volte rilevato (cfr. da ultimo deliberazione n. 9 del 2014 sugli Enti Parco Nazionali: Monti Sibillini, Dolomiti Bellunesi, Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campagna, Pollino e Val Grande) che, ad oltre venti anni dall'emanazione della legge n. 394 del 6 dicembre 1991, in molti Enti parco non sono ancora in vigore gli strumenti di pianificazione del territorio e delle attività (Piano per il parco, regolamento, Piano pluriennale economico-sociale), con evidenti ricadute sulla realizzazione degli obiettivi istituzionali di tali Enti.

2.3. Il riordino degli organi collegiali

Con riferimento agli organi collegiali vanno evidenziate, in primo luogo, le peculiarità della disciplina normativa. Il riferimento è al disposto dell'art. 6, comma 1, secondo periodo, del DL n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, che ha escluso gli organismi che operano per legge presso il Ministero dell'ambiente dall'ambito di applicazione dell'art. 6, co.1, primo periodo, in materia di gratuità, in via generale ed automatica, della partecipazione agli organi collegiali (rimanendo comunque valido il vincolo posto dall'art. 61 del DL n. 112 del 2008 in termini di limite massimo di spesa per i Dicasteri). Vanno ricordate anche le norme di interpretazione che hanno espressamente sottratto la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS e la Commissione istruttoria per l'autorizzazione ambientale integrata – IPPC alle procedure di riordino previste dall'art. 68 del DL n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008¹⁰.

Si riporta di seguito un quadro di dettaglio relativo ai costi dei singoli organi collegiali attivi per il 2013.

Tavola 8

ORGANI COLLEGIALI

(in migliaia)

Organo collegiale	Numero componenti	Costo medio componenti	Costo complessivo dell'organo	Costo complessivo organo/Totale Spesa %
COVIS ¹¹	23	27.446	631.280	10,98
VIA*-VAS**	50	92.000	4.600.000	80,02
ECOLABEL-COAUDIT	12	7.600	91.273	1,59
IPPC***	22	34.864	425.702	7,41
Totale Spesa	107	161.911	5.748.256	100,00

*Valutazione Impatto Ambientale.

**Valutazione Ambientale Strategica.

***Autorizzazione Ambientale Integrata

Fonte: Ministero dell'ambiente

Tali organismi sono stati prorogati sulla base di una valutazione dei contingenti minimi, in attesa della formale proroga biennale a mezzo del predetto dPCM previsto dal citato art. 68 del DL n. 112 del 2008. Tali proroghe sono giustificate dal Ministero per la necessità di attuare direttive comunitarie (ECOLABEL) o per la necessità di organismi di supporto a compensazione del *deficit* di competenze tecnico-ambientali specialistiche (VIA-VAS, IPPC) di cui soffre l'organico del Ministero sin dalla sua costituzione.

2.4. Enti pubblici, Agenzie, Fondazioni, Associazioni e altri Organismi comunque denominati sottoposti alla vigilanza del Ministero

Il Ministero dell'ambiente si avvale, per lo svolgimento dei compiti e delle attività tecnico scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, dell'Istituto Superiore

¹⁰ L'art. 5, comma 2bis, del DL 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 111 del 2011, ha recato la seguente interpretazione autentica: «2bis. La disposizione di cui all'articolo 6, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte concernente gli organi previsti per legge che operano presso il Ministero per l'ambiente, e limitatamente alla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale - VIA e VAS e alla Commissione istruttoria per l'autorizzazione integrata ambientale - IPPC, si interpreta nel senso che alle stesse comunque non si applica quanto previsto dagli articoli 68 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e 29, comma 2, lettera e-bis), e comma 2bis, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248», che sottrae, quindi, le due Commissioni dalla procedura di cui all'art. 68.

¹¹ L'Amministrazione ha comunicato che la Commissione COVIS, scaduta in data 4 agosto 2013, non verrà prorogata.

per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e, attraverso convenzioni, di SOGESID S.p.A., che svolge attività strumentali alle esigenze, finalità, competenze ed attribuzioni istituzionali del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

2.4.1. L'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA)

L'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) è sorto per lo svolgimento di *“attività di ricerca, consulenza strategica, assistenza tecnico-scientifica, sperimentazione e controllo, conoscitiva, di monitoraggio e valutazione, nonché di informazione e formazione, anche post-universitaria, in materia ambientale”* (d.m. n. 123 del 2010).

Trattasi di un ente pubblico di ricerca, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia tecnica, scientifica, organizzativa, finanziaria, gestionale, amministrativa, patrimoniale e contabile, nato nel 2008 dall'accorpamento di tre Enti vigilati dal Ministero stesso (Agenzia per la protezione dell'ambiente-APAT, Istituto centrale per la ricerca scientifica applicata al mare - ICRAM, Istituto nazionale per la fauna selvatica - INFS), con lo scopo di razionalizzare l'attività dei suddetti tre Enti, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica.

L'ISPRA è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, che deve impartire le direttive generali alle quali l'Istituto si attiene nel perseguimento dei propri compiti istituzionali¹².

Lo Statuto dell'ISPRA è stato approvato in data 27 novembre 2013, mentre, come comunicato dall'Amministrazione, è tuttora in corso d'istruttoria la Convenzione triennale tra il Ministro e l'Istituto, con la quale sono individuate le eventuali ulteriori attività, non incompatibili con i servizi ordinari, svolgibili dall'ISPRA, nonché le risorse allo scopo disponibili.

Il Ministero provvede al trasferimento delle risorse finanziarie afferenti il contributo ordinario, allocato sullo stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

La tavola che segue illustra l'andamento decrescente dell'ammontare del contributo ordinario erogato ad ISPRA, che per il 2013 è pari a circa 80 milioni, cui vanno aggiunti circa 3 milioni di euro impegnati nel medesimo esercizio, in forza di contratti o convenzioni da parte dei diversi Centri di Responsabilità del Ministero.

Tavola 9

CONTRIBUTO ISPRA

(in migliaia)

Andamento contributo ISPRA anni 2009/2013					
Contributo	2009	2010	2011	2012	2013
Ordinario a favore dell'ISPRA	90.161	86.020	83.292	84.213	80.435

Fonte: Ministero ambiente.

Il valore della produzione del conto consuntivo 2013 di ISPRA è pari a milioni 107,28 di cui il contributo del MATTM costituisce una percentuale pari al 74,7 per cento, mentre il costo

¹² Come risulta dalla Sezione controllo Enti della corte dei conti - Determinazione n. 53/2013 - Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ISPRA - esercizi 2009-2010 -2011: *“... in mancanza della prevista stipula della Convenzione triennale tra Ministero vigilante ed Istituto, indicante le linee guida e gli indirizzi per lo sviluppo delle attività, le iniziative proposte dal Ministero sono pervenute al di fuori di un organico piano di attività pluriennale e, quindi, senza la possibilità di una chiara pianificazione di obiettivi e di risorse...”*. La circostanza è, ovviamente, riferita agli esercizi finanziari esaminati nella relazione; tuttavia, tale osservazione vale anche per l'esercizio 2013, dal momento che la convenzione non è stata stipulata.

del personale (1.198 unità a tempo indeterminato e 66 a tempo determinato), pari a milioni 71,58, assorbe una percentuale del 66,3 per cento del contributo ordinario.

2.4.2. La società per azioni SOGESID

La SOGESID S.p.A., costituita ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 96 del 1993, è una società *in house providing* del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) e del Ministero delle infrastrutture (MIT).

Ai sensi e per gli effetti di quanto disposto dall'art. 1, comma 503, della legge n. 296 del 2006, come recepito nello statuto societario, la SOGESID svolge attività strumentali alle esigenze, finalità, competenze ed attribuzioni istituzionali del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che, pertanto, ne detiene il potere di indirizzo e di controllo, ed esercita su di essa il controllo analogo sulla base di una direttiva annuale che fissa il programma di attività, organizzazione, politiche finanziarie e di sviluppo (art. 17 dello Statuto sociale). Il Ministero ha comunicato che per l'anno 2013 la direttiva non è stata approvata, mentre per il 2014 è in corso di approvazione.

La Società opera per disposizione di legge nel campo della protezione dell'ambiente e nel settore della progettazione e dell'esecuzione di lavori, con particolare riferimento alle attività di messa in sicurezza e bonifica dei siti di interesse nazionale (SIN) inquinati, sia in regime ordinario, che emergenziale. Essa svolge, altresì, nel settore delle infrastrutture idriche attività che rientrano sia nelle competenze del Ministero dell'ambiente, che nelle attribuzioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT).

Nell'ambito delle competenze del Ministero dell'ambiente e della loro interrelazione con quelle del MIT, nonché di quelle connesse al funzionamento degli uffici del Ministero dell'ambiente, la SOGESID può, su base convenzionale, fornire assistenza¹³, prestazioni di servizi e svolgere la funzione di stazione appaltante¹⁴ per la realizzazione delle opere, a seconda delle modalità previste nelle convenzioni.

In particolare SOGESID opera nell'attività di progettazione degli interventi di bonifica con personale a tempo determinato o indeterminato o affidando consulenze a soggetti esterni.

In assenza di un ruolo tecnico interno al Ministero dell'ambiente¹⁵, molte delle funzioni istituzionali vengono svolte in maniera strutturale attraverso ISPRA e SOGESID¹⁶.

A fronte di tale scelta organizzativa, il dato contabile della spesa di personale, iscritto nel bilancio del Ministero dell'ambiente, non è rappresentativo della reale esposizione finanziaria

¹³ Corte dei conti Sezione Controllo Enti - deliberazione n. 11/2013 del 26 febbraio 2013 - Relazione sulla gestione finanziaria della SOGESID S.p.A. per l'esercizio 2011: "... una parte consistente dell'attività produttiva della società è costituita da prestazioni a favore del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare previste in apposite convenzioni per supporto tecnico alle sue attività istituzionali. Esse sono svolte mediante risorse umane direttamente impiegate presso differenti Direzioni generali del Ministero.....occorre, altresì, evitare che l'attuazione di simili convenzioni tra il Ministero della tutela del territorio e del mare finisca per costituire il mezzo per eludere i vincoli all'assunzione di personale e le limitazioni e le condizioni per il conferimento di incarichi per prestazioni di servizi...".

¹⁴ Sul punto si richiama la Circolare n. 1 del 2014 del Funzione pubblica relativamente all'estensione anche alle società controllate e partecipate dalle Amministrazioni pubbliche delle regole di trasparenza di cui alla legge n. 190 del 2012 ed al d.lgs. n. 33 del 2013.

¹⁵ Cfr. paragrafo 2.1.

¹⁶ La SOGESID S.p.A., inoltre, non è l'unica società destinataria di convenzioni con il Ministero dell'ambiente, come risulta dalla nota del 27 febbraio 2014 prot. n. 1840 dell'UCB presso il MATTM (relazione annuale per il 2013 ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. 123 del 2011), in cui vengono indicati, come ulteriori contraenti del Ministero, Università e società: Venice International University, Politecnico di Milano, Studiare Sviluppo S.r.l., Fondazione Alma Mater. Con la stessa nota l'UCB ha segnalato che la maggior parte dei rilievi mossi in sede di controllo preventivo hanno riguardato l'inadeguatezza delle motivazioni delle procedure negoziali adottate per la scelta del contraente e per l'affidamento dei contratti di ricerca e/o di studio e la possibile duplicazione relativa ai contratti aventi ad oggetto lavori, forniture o servizi, avendo rilevato che attività analoghe risultano assegnate a soggetti diversi.

¹⁶ Recante "Norme in materia ambientale".

dell'Amministrazione; così egualmente deve dirsi per il dato della spesa impegnata in bilancio per "studi e consulenze", che per l'anno 2013 è pari a zero (tavola 11).

La circostanza sopra evidenziata merita attenzione in un'ottica funzionale complessiva, non solo con riferimento ai vincoli sempre più stringenti in materia di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, ma anche in una più generale visione di rispetto dell'art. 97 della Costituzione, al fine di perseguire una maggiore economicità, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa.

2.5. Misure adottate in relazione alla legge n. 190 del 2012 ed al d.lgs. n. 33 del 2013

La legge n. 190 del 2012, (cd. legge anticorruzione) entrata in vigore dal 28 novembre 2012, ha delineato un meccanismo di prevenzione dei fenomeni corruttivi basato, a livello nazionale, sul Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.), e, a livello di singola amministrazione, sul Piano triennale di prevenzione della corruzione. Con delibera della CIVIT – Autorità Nazionale Anticorruzione - (ora ANAC) n. 72 in data 11 settembre 2013, è stato approvato il P.N.A., che costituisce la base per l'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.) dei singoli Ministeri.

Il Segretario Generale con d.m. n. 123 del 16 aprile 2013 è stato individuato quale Responsabile della prevenzione della corruzione e Responsabile per la trasparenza.

Con decreto prot. n. 36970/SG del 21/10/2013, il Responsabile della prevenzione della corruzione ha provveduto ad individuare presso ciascuna Struttura di livello generale del Ministero, nella persona dei Dirigenti generali pro-tempore delle stesse, un referente per la prevenzione della corruzione, alla luce della Circolare n. 1 del 2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione del Ministero dell'ambiente (P.T.P.C.), per la cui adozione era previsto il termine del 31 gennaio 2013, è stato proposto al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare pro-tempore con nota prot. 713/SG del 9 aprile 2014 e non è stato ancora approvato. Il Programma Triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016 costituisce una sezione del predetto P.T.P.C., ai sensi dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013. Si precisa che il Ministero aveva precedentemente adottato il P.T.T.I. per il triennio 2011-2013 conformemente alle indicazioni della delibera CIVIT n. 150/2010.

In attuazione dell'art. 9 del d.lgs. n. 33 del 2013 è stata strutturata nell'ambito del sito web istituzionale la nuova sezione "Amministrazione trasparente".

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Gestione delle spese

Le misure di stabilizzazione della finanza pubblica e le altre misure di contenimento della spesa, introdotte dal decreto legge n. 95 del 2012 hanno inciso in modo diverso sui Centri di Responsabilità del Ministero.

Con riferimento alle misure di stabilizzazione della finanza pubblica e di contenimento delle spese relative ad acquisti per beni e servizi essenziali, la Direzione generale per la tutela del territorio ed il Segretariato generale hanno comunicato di aver ridotto l'importo dei contratti e diminuito il ricorso a procedure di affidamento diretto, optando per procedure ad evidenza pubblica, ovvero operando attraverso variazioni compensative, laddove non è stato possibile comprimere le spese.

La Direzione generale per la protezione della natura e del mare ha proceduto a riduzioni di spesa sul programma 18.13 "Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e ecosistema marino" della missione 18¹⁷.

¹⁷ Il DL n. 4 del 2014 ha determinato accantonamenti sullo stato di previsione del Ministero, ed in particolare sulla Direzione generale per protezione della natura e del mare, operando tagli, che, sommati a quelli relativi al DL n.

L'Amministrazione riferisce che sono stati razionalizzati ed ottimizzati gli spazi della struttura organizzativa, sulla base dei parametri di riferimento dettati per legge.

La tavola che segue illustra il ricorso alle convenzioni di cui all'art. 26 della legge n. 488 del 1999, 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 2013 circa il 10,7 per cento per spese correnti ed il 4 per cento delle spese in conto capitale per cento degli acquisti tramite convenzione Consip.

Rilevante appare la quota di spese correnti attraverso procedura ristretta (circa 16 milioni), mentre altrettanto significativa è la percentuale dell'attività contrattuale effettuata attraverso organismi *in house* (SOGESID S.p.A.), che per le spese in conto capitale raggiunge una percentuale superiore al 90 per cento del totale.

Tavola 10

ATTIVITÀ CONTRATTUALE/IMPEGNI IN CONTO COMPETENZA 2013
(in migliaia)

Modalità di scelta del contraente	Spese correnti	Spese in conto capitale
Acquisti in autonomia		
Dialogo competitivo	-	-
Procedure aperte	-	-
Procedure ristrette	15.956	95
Procedure negoziate:	1.621	168
<i>non in economia</i>	561	-
<i>in economia</i>	1.059	168
Acquisti tramite organismi in house		
Convenzioni con organismi <i>in house</i>	4.662	12.425
Acquisti tramite CONSIP		
Accordi quadro	584	-
Convenzioni Consip	1.787	44
Mercato elettronico	299	528
Totale complessivo	24.908	13.260

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'ambiente

Nella tavola che segue sono riportati i dati contabili comunicati dall'Amministrazione relativi alle specifiche misure di contenimento della spesa di cui al DL n. 78 del 2010, dai quali emerge il rispetto dei tetti normativamente fissati.

Il dato della voce di spesa per "studi e consulenze" è pari a zero. Tuttavia, tale voce di spesa non appare significativa, stante il collegamento funzionale sopra chiarito con SOGESID S.p.A. ed ISPRA.

35/2013, ammontano complessivamente a circa 1.500.000,00 euro, il che non potrà non comportare anche un ridimensionamento dell'obiettivo.

Tavola 11

MISURE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA

(in migliaia)

Tipologia di spesa	Anni	Impegni*	Importi esclusi**	Tetto di spesa	Importi rilevanti per il limite di spesa
Studi e consulenze (20%)	2009	3.084.502,00		616.900,40	
	2013			616.900,40	
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (20%)	2009	1.027.421,16		205.484,23	
	2013	77.061,33		205.484,23	
Missioni (50%)	2009	542.724,80		271.362,40	
	2013	376.056,58	185.090,65	271.362,40	190.965,93
Attività di formazione (50%)	2009	48.238,00		24.119,00	
	2013	18.585,00		24.119,00	
Acquisto, manut.ne, noleggio autovetture (50%)	2009	112.771,56		90.212,48	
	2013	45.104,00		45.104,00	
Sponsorizzazioni (0)	2009				
	2013				
Acquisto di mobili e arredi (20% spesa media negli anni 2010 e 2011)	Media: 2010/2011:				
	Euro	172.974,18.=			
	2013	32.820,33		34.594,84	

Fonte: Ministero dell'ambiente

Situazione debitoria

Con riferimento alla situazione debitoria¹⁸, al 31 dicembre 2013 risultano debiti da ripianare per 10 milioni di euro.

Tavola 12

SITUAZIONE DEBITORIA

(in migliaia)

Cat.	Tipologia di spesa	Debiti fuori bilancio pregressi		Debiti verso tesoreria		Debiti non ripianati		Piani di rientro approvati	
		2012	2013	2012	2013	2012	2013	SI	NO
I	Spese obbligatorie CCTA	2.081				2.081			NO
II	funzionamento	48	30			48	30		NO
II	Funzionamento CCTA		804				804		NO
II	contributo obbligatorio convenzione di Barcellona		844				844		NO
II	Segretariato UNECE della Convenzione di Helsinki		50				50		NO
II	Segretariato del Protocollo EMEP	27	2			27	2		NO
II	Segretariato alla Convenzione sul cambiamento Climatico e Protocollo di Kyoto	1.210				1.210			NO
II	Contributo Obbligatorio Segretariato del Protocollo di Montreal		158				157		NO
II	Contributo Obbligatorio Segretariato del Protocollo di Montreal	2.615	6.278			2.615	6.278		NO
II	Contributo Obbligatorio Segretariato	25				25			NO

¹⁸ L'Amministrazione ha comunicato che nel 2013, seguendo le indicazioni delle circolari MEF n. 18 del 2013 e n. 27 del 2013, è stata avviata una attività di puntuale ricognizione dei debiti scaduti, al fine di dare adempimento all'art. 5, comma 4, del DL n. 35 del 2013. Pertanto, quota parte del debito 2012 hanno trovato copertura per un ammontare pari a 1,4 milioni a valere sul Fondo di cui all'articolo 1, comma 50, della legge n. 266 del 2005 e per un ammontare pari a 1,7 milioni nel piano di rientro di cui al DL n. 35 del 2012.

Cat.	Tipologia di spesa	Debiti fuori bilancio pregressi		Debiti verso tesoreria		Debiti non ripianati		Piani di rientro approvati	
		2012	2013	2012	2013	2012	2013	SI	NO
	Permanente della Convenzione delle Alpi								
XXI	Contenzioso rcs	588				588			NO
II	Funzionamento Autorità bacino		489				489		NO
II	Funzionamento CCTA (1)	804						SI	
II	Debito Inail (1)	7						SI	
II	DEBITO VERSO ICE (1)	631						SI	
II	Spese Funzionamento (1)	30						SI	
II	Funzionamento Autorità bacino (2)	170						SI	
XXI	DEBITO VERSO COMUNE DI BOLOGNA (2)	52						SI	
II	Spese personale comandato (2) (3)	1.543						SI	
XXI	spese dei provveditorati generali(4)			7.267	1.375	7.267	1.375		NO
	Totale	9.834	8.657	7.267	1.375	13.863	10.033		

⁽¹⁾ Debito al 31/12/2012 ripianato con DMT n. 40124 del 15 maggio 2013, ai sensi del DL n. 35/2013 e alla relativa circolare RGS n. 18/2013

⁽²⁾ Debiti di cui al "Piano di Rientro", ai sensi del DL n. 35 del 2013, approvato con decreto interministeriale 1° agosto 2013

⁽³⁾ Quota parte del debito, pari a 1.294.431,40 euro, graverà sugli stanziamenti dello stato di previsione 2014 e 2015

⁽⁴⁾ Debiti verso le Tesorerie

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del Ministero dell'ambiente

Esaminando le causali di debito indicate dal Ministero, emerge che, come già rilevato da questa Corte nella relazione 2012, essi sono, in parte¹⁹, riconducibili a contributi obbligatori derivanti dall'adesione a Convenzioni internazionali in materia ambientale²⁰, a restituzioni di somme alle Amministrazioni di appartenenza per il personale comandato che presta servizio presso il Ministero²¹, ed a rimborsi per il funzionamento del Comando Carabinieri per la Tutela dell'ambiente.

Con riferimento a quest'ultima tipologia di spesa, si segnala il disallineamento tra le risorse assegnate per le spese di funzionamento del Comando carabinieri per la tutela dell'ambiente di Roma e del Nucleo operativo Ecologico, che negli ultimi esercizi finanziari è di circa euro 3.800.000 e quanto speso negli ultimi anni (circa 6 milioni annui).

Inoltre, risulta ancora da impegnare l'importo di 1.392.000,00 euro relativo ad emolumenti da corrispondere ai Commissari VIA-VAS per l'anno 2013²².

L'Amministrazione, a seguito dei tagli di spesa di cui al DL n. 95 del 2012 non è stata in grado di ridurre i costi per spese di funzionamento, il che pone le premesse per l'insorgenza di situazioni debitorie. Con riferimento a spese, il cui ammontare risulta cristallizzato in bilancio, si evidenzia la necessità di un necessario contenimento in relazione agli effettivi stanziamenti esistenti sui capitoli di bilancio.

¹⁹ Le restanti spese correnti risultano essere per lo più relative a spese di rappresentanza per prestazioni rese da società di servizi (es. interpretariato, accoglienza ospiti, catering) impegnate su capitoli incongrui ovvero a spese per telefonia, ecc.

²⁰ Egualmente insufficienti appaiono le disponibilità finanziarie assegnate ai capitoli di spesa per il pagamento dei contributi annuali obbligatori dovuti in forza di accordi internazionali, come già riscontrato negli anni precedenti.

²¹ Con riferimento alle spese dovute per il personale comandato da altre Amministrazioni (il cui ammontare è complessivamente pari a circa 1,5 milioni di euro) il Ministero ha comunicato che, in considerazione dell'esiguità di risorse, allo stato attuale si procede al perfezionamento del decreto di comando solo contestualmente all'accertamento di disponibilità di bilancio, al fine di evitare l'insorgenza di eventuali ulteriori debiti per tale causale.

²² Tale importo non è stato inserito in tabella, in quanto la mancata assunzione dell'impegno è dovuta ad un ritardo nella riassegnazione da parte del Ministero del Tesoro delle somme e graverà sulla competenza 2014.

Analisi economico funzionale della spesa

Passando, poi, all'esame delle spese secondo la classificazione economica, è interessante evidenziare come, a fronte di un totale di stanziamenti definitivi pari a 659 milioni, il 47,47 per cento sia destinato alle spese in conto capitale e che la parte dei trasferimenti, sia correnti che in conto capitale, costituisca il 59,57 per cento dell'intero stanziamento del Ministero.

I redditi da lavoro dipendente (categoria 2) incidono per l'11,9 per cento sul totale degli stanziamenti del Ministero, mentre i consumi intermedi assorbono il 14,73 per cento.

Rilevante risulta la percentuale dei residui finali di parte capitale (circa 272 milioni) rapportati agli stanziamenti definitivi (circa 312 milioni). I residui relativi ai trasferimenti alle Pubbliche Amministrazioni costituiscono il 76,6 per cento dei residui in conto capitale.

Tavola 13

ANDAMENTO DI GESTIONE

(in migliaia)

CATEGORIE	Stanziamen- to definitivo di competenza	Impegni Lordi	Pagato totale	Residui finali
Redditi di lavoro dipendente	74.179	66.832	68.008	1.097
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	4.598	3.904	3.880	60.196
Consumi intermedi	97.103	94.225	103.566	40.467
Trasferimenti di parte corrente	152.849	152.889	148.818	11.298
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	141.256	141.090	137.004	8.914
Altre uscite correnti	12.566	4.470	14.547	26.796
<i>di cui interessi</i>	3.617	3.617	3.617	0
Spese correnti	336.699	318.418	334.941	52.889
Investimenti fissi lordi	73.106	71.763	52.487	60.700
Trasferimenti di parte capitale	239.850	239.811	311.863	211.555
<i>di cui alle Amministrazione pubbliche</i>	181.910	181.889	252.647	208.631
Altre spese in conto capitale	0	0	0	0
Spese in conto capitale	312.956	311.574	364.351	272.255
Spese finali	649.655	629.993	699.292	325.145
Rimborso passività finanziarie	9.532	9.532	9.532	0
Spese complessive	659.188	639.526	708.825	325.145

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dei trasferimenti correnti, 141.256 mila sono destinati alle amministrazioni pubbliche; in particolare, 526 mila vengono destinati all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale mentre 78.932 mila sono iscritti sui capitoli 1551 "Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi" e 1552 "Spese di natura obbligatoria per enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi", concernenti spese per enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.

Dei trasferimenti in conto capitale, 181.910 mila sono destinati alle amministrazioni pubbliche; in particolare, 22.945 milioni per i piani di disinquinamento per il recupero ambientale, 30.693 milioni per interventi per la tutela del rischio idrogeologico e relative misure di salvaguardia, 20.682 milioni per il finanziamento degli interventi relativi all'attuazione del servizio idrico integrato, al risparmio idrico ed al riutilizzo delle acque reflue, 28.841 milioni sono iscritti sui capitoli 7081 e 7082²³ e riguardano la bonifica dei siti inquinati.

²³ 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

3.2. Gestione delle entrate extratributarie

Con riferimento all'analisi della gestione delle entrate extratributarie del Ministero dal sistema RGS si rileva un totale di circa 36 milioni di euro (35.815,07), come nel prospetto che segue:

(in migliaia)						
Entrate extratributarie 2013	Previsioni definitive di cassa	Accertato	Riscosso competenza	Versamenti	Riscosso residui	Riscosso
Totale	38.298	35.571	35.571	35.819	244	35.815

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il Ministero dell'ambiente ha, invece, comunicato entrate complessive pari a circa 45 milioni riferite ai seguenti Centri di Responsabilità:

Tavola 14 (in migliaia)	
CDR2 - Entrate di competenza della Direzione generale per la protezione della natura e del mare	12.257
CDR5 - Entrate di competenza della Direzione generale per le valutazioni ambientali	9.726
CDR 7 - Entrate di competenza della Direzione generale degli affari generali e del personale	2.708
CDR 8 - Entrate di competenza della Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche	20.087
Totale	44.775

Fonte: Ministero dell'ambiente

La differenza tra il dato risultante dal sistema RGS e il dato contabile fornito del Ministero, pari a circa 9 milioni, è da ricondurre, secondo l'Amministrazione, alla attribuzione integrale al MISE del capitolo di entrata 2606²⁴.

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.

²⁴ Tale capitolo è stato istituito a decorrere dal 2013 nello stato di previsione della spesa del MATTM, dal DL n. 83 del 2012, convertito in legge n. 134 del 2012, che prevede all'art. 35: "A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, i titolari delle concessioni di coltivazione in mare sono tenuti a corrispondere annualmente l'aliquota di prodotto di cui all'art. 19, comma 1 del d.lgs. 25 novembre 1996, n. 625, elevata dal 7 per cento al 10 per cento per il gas e dal 4 per cento al 7 per cento per l'olio. Il titolare unico o contitolare di ciascuna concessione è tenuto a versare le somme corrispondenti al valore dell'incremento dell'aliquota ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere interamente riassegnate, in parti uguali, ad appositi capitoli istituiti nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico, per assicurare il pieno svolgimento rispettivamente delle azioni di monitoraggio e contrasto dell'inquinamento marino e delle attività di vigilanza e controllo della sicurezza anche ambientale degli impianti di ricerca e coltivazione in mare". Sul punto l'UCB presso il MATTM, con nota del 27 maggio 2014, ha confermato che le entrate afferenti al Capo XXXII (Entrate Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) ammontano a euro 35.819.082,50. Con la stessa nota ha, altresì, rappresentato che "...le entrate relative al capo VII - cap. 2606..... impattano sullo stato di previsione dell'entrata che è unico ed appartiene al Ministero dell'economia e

La tavola che segue riporta le riassegnazioni distinte per missione/programma e Direzioni Generali.

Emerge che la percentuale maggiore sul totale delle riassegnazioni, (28.486 migliaia di euro), riguarda due programmi della missione 18 e precisamente il programma 12 (73,5 per cento) ed il programma 13 (15,2 per cento); mentre rispetto al totale della missione 18 (27.657 migliaia di euro) il programma 12 assorbe il 75,7 per cento ed il programma 13 il 15,7 per cento.

Tavola 15

RIASSEGNAZIONI

(in migliaia)

Missione/Programma	Dir.ne generale degli affari generali e del personale	Dir.ne generale per la protezione della natura e del mare	Dir.ne generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche	Dir.ne generale per le valutazioni ambientali	Dir.ne generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	Segretariato generale	Totale complessivo
017. Ricerca					22			22
3 Ricerca in materia ambientale					22			22
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente		4.346	20.942	1.723	586		61	27.657
03. Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento				1.723				1.723
05. Sviluppo sostenibile					586			586
011. Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale								61
012. Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche			20.942					20.942
013. Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino		4.346						4.346
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	767					40		807
002. Indirizzo politico						40		40
003. Servizi e affari generali per le amministrazioni di spesa	767							767
Totale complessivo	767	4.346	20.942	1.723	608	40	61	28.486

delle finanze, ma non impattano sul capo XXXII, che a consuntivo riporta la cifra sopra indicata. Per quel che concerne la denominazione del capitolo "Somme corrispondenti", da riassegnare agli stati di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e del Ministero dello sviluppo economico", essa fa riferimento alla fase successiva, ossia la riassegnazione, che riguarda l'Area spese. Pertanto, la circostanza che le entrate siano riassegnabili, in termini di autorizzazioni di spesa, a più dicasteri non impedisce che, comunque, l'attribuzione gestionale della fase entrate sia ricondotta ad un unico capo facente capo ad un determinato dicastero...".

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In analogia con l'analisi condotta nel paragrafo relativo alle spese si analizzano di seguito gli artt. 9 e 14 del capitolo 2592 "Entrate derivanti dalle tariffe per i controlli e per lo svolgimento delle istruttorie dei procedimenti di competenza statale finalizzati al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale", già oggetto di monitoraggio nello scorso anno.

Le somme che affluiscono sul capitolo 2592 art. 9 – danno ambientale – derivano dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno ambientale e devono essere destinati alla realizzazione degli interventi di messa in sicurezza e ripristino ambientale dei siti di bonifica.

La parte più cospicua di tali entrate, pari ad un totale di circa 20 milioni, deriva dalla stipula di accordi transattivi e sono destinate alla bonifica prioritaria delle aree per le quali ha avuto luogo il risarcimento²⁵.

Nel 2013 gli impegni sono stati disposti per gli interventi sui Siti di bonifica per i quali sono stati conclusi accordi transattivi, che hanno portato al recupero delle somme per danno ambientale (SIN Porto Marghera euro 1.847.541,67; SIN Priolo euro 2.625.463,89; SIN Napoli Orientale euro 4.213.554,96; SIN Brindisi euro 815.859,43; bonifica amianto Casale Monferrato euro 39.679,00).

Le somme che affluiscono sul Cap. 2592 art. 14 – contributi SISTRI, pari per il 2013 ad euro 674.457, riguardano i contributi posti a carico dei soggetti di cui al comma 3 dell'art. 189 del d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, a copertura degli oneri derivanti dalla costituzione e dal funzionamento del sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), e vengono riassegnate al capitolo di spesa 7082 PG 02, finalizzato al pagamento delle fatture della società Selex SE-MA, che per il 2013 presenta la situazione contabile come dal prospetto che segue:

<i>(in migliaia)</i>		
Riassegnazioni impegnate nel 2013	Residui correnti al 31/12/2013	Pagamenti
248	94,741	0

Fonte: Ministero dell'ambiente

Dal dato dei residui correnti e dei pagamenti emerge una evidente anomalia della gestione di tali entrate, presumibilmente connessa con la mancata operatività del sistema SISTRI, più volte differita.

4. Missioni e programmi

Dall'analisi dei dati finanziari 2013 rispetto all'anno recedente non si rilevano scostamenti significativi, ad eccezione dei pagamenti totali, dove il dato 2013, pari a 708 milioni, risulta di gran lunga inferiore al dato 2012 di 925 milioni, con uno scostamento del 30,64 per cento.

La tavola 16 riporta gli stanziamenti definitivi, gli impegni, ed i pagamenti per ciascuna missione e programma. I dati contabili fanno rilevare una buona *performance* della fase di impegno e di pagamento rispetto agli stanziamenti definitivi per le due missioni più rilevanti, la 17 e la 18.

²⁵ La legge n. 97 del 6 agosto 2013 – legge europea 2013 con l'art. 25, comma 3, lett. m) ha sostituito l'art. 317, comma 5 del d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 e ha disposto che "le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno ambientale... sono versate all'entrata del bilancio dello stato per essere integralmente riassegnate con decreto del Ministero dell'economia e finanze ad un pertinente capitolo dello stato di previsione del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.....".

Tavola 16

ANDAMENTO GESTIONE PER MISSIONE

(in migliaia)

Missione	Stanziamiento definitivo di competenza	Impegni Lordi	Pagato competenza	Pagato totale
017. Ricerca e innovazione	90.705	90.562	90.263	90.422
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	535.566	526.752	418.828	596.040
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	22.375	19.765	17.694	19.916
033. Fondi da ripartire	10.543	2.447	2.447	2.447
Totale	659.189	639.526	529.232	708.825

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La missione 18 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”, che assorbe l’81,25 per cento di tutto lo stanziamento del Ministero, si compone di 6 programmi, articolati in modo da essere correlati ciascuno ad un singolo Centro di Responsabilità. Essa registra nel 2013 assegnazioni per un totale di circa 536 milioni, in lieve diminuzione rispetto al 2012 in cui le assegnazioni erano pari a 537 milioni, impegni lordi pari a 527 milioni (e nel 2012 erano pari a 532 milioni) e pagamenti totali per 596 milioni, con una diminuzione netta, pari al 53,23 per cento rispetto al dato 2012 (806 milioni circa). Se si pongono a confronto le categorie economiche della missione 18, si registra un aumento della spesa corrente del 2013 rispetto al 2012, con riferimento sia allo stanziamento (242 milioni nel 2013; 235 milioni nel 2012), sia all’impegno lordo (235 milioni nel 2013; 230 milioni nel 2012) che al pagamento totale (251 milioni nel 2013; 234 milioni nel 2012).

Diminuiscono, invece, rispetto al 2012 le spese in conto capitale, con riferimento sia allo stanziamento (283 milioni nel 2013; 292 milioni nel 2012), sia all’impegno lordo (281 milioni nel 2013; 292 milioni nel 2012) che al pagamento totale (334 milioni nel 2013; 561 milioni nel 2012). Risulta, quindi, evidente che la riduzione della spesa complessiva dell’esercizio 2013 rispetto al 2012 della missione 18 si realizza comprimendo la spesa in conto capitale a vantaggio della spesa corrente.

Nella tavola 17 sono riportati i dati finanziari dell’intero ciclo contabile della spesa, distinti per missione/programma e con il C.d.R. di attribuzione.

ANDAMENTO GESTIONE PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ

(in migliaia)

Centro di Responsabilità	Missione	Programma	Stanziamiento definitivo di competenza	Impegni Lordi	Pagato Totale	Pagato Totale/ Massa Spendibile %	Residui finali	Residui iniziali		
1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	10.352	8.005	8.078	71,01	947	1.025
2	Direzione generale per la protezione della natura e del mare	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	13	Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino	135.509	136.175	140.588	72,45	40.879	56.190
4	Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia	017.Ricerca e innovazione 018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	3	Ricerca in materia ambientale	5.152	5.007	4.869	88,27	502	364
			5	Sviluppo sostenibile	95.220	93.166	89.521	65,88	35.758	40.673
5	Direzione generale per le valutazioni ambientali	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	3	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	50.129	48.410	65.102	73,08	6.130	38.953
7	Direzione generale degli affari generali e del personale	017.Ricerca e innovazione 018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente 032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3	Ricerca in materia ambientale	85.552	85.552	85.552	99,99	10	10
			8	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	21.670	21.635	22.014	95,72	937	1.328
			3	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	12.022	11.120	11.837	79,55	2.059	2.857
		033.Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	10.543	2.447	2.447	23,21	0	0
8	Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	12	Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche	220.221	260.793	248.205	45,69	229.155	264.929
9	Segretariato generale	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	11	Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale	12.813	17.104	30.608	72,42	8.766	29.448
Totale					659.188	689.419	708.825	61,35	325.145	435.777

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'analisi che segue è incentrata sul programma di spesa della missione 18 che appare più significativo in termini di risorse stanziate ed impegnate e, precisamente, il programma 12 - Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche.

Si deve preliminarmente osservare come 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, al riguardo, sarà verificare l'operatività del sistema di tracciabilità dei rifiuti pericolosi (SISTR), così come altrettanto necessario sarà, però, proseguire nelle azioni che il Ministero ha 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 di regioni ed enti locali²⁶.

Per quanto attiene il settore delle bonifiche, infine, si auspica che il Piano Nazionale delle bonifiche riceva un consistente impulso, per procedere al risanamento dei siti inquinati ed alla valorizzazione e riqualificazione delle aree produttive industriali dismesse, evitando anche che parte delle risorse stanziare per tali finalità vengano utilizzate per scopi diversi da quelli della bonifica.

A fronte di questa rilevante priorità, lo stanziamento definitivo del programma 12 (220 milioni), subisce nel 2013 un decremento pari al 13,7 per cento rispetto al 2012 (255 milioni). Gli impegni lordi per il 2013 sono pari a 260 milioni, mentre il pagamento totale (248 milioni) si ferma ad una percentuale (rispetto alla massa spendibile) del 45,59 per cento.

Gli andamenti finanziari sopra elencati sono indicativi di una evidente difficoltà nell'impiego delle risorse assegnate al programma.

Se si esamina poi il macro-aggregato del programma 12 dal punto di vista della classificazione funzionale della spesa emerge che la voce "investimenti", in cui gli stanziamenti (circa 165 milioni) corrispondono al 74,86 per cento sul totale del programma, presenta impegni lordi per circa 164 milioni, pagamenti totali per circa 193 milioni e residui finali per 226 milioni.

La missione 17 presenta solo il programma 03, finalizzato alla ricerca in materia ambientale e cointestato a due Centri di Responsabilità. Dai dati finanziari emerge in positivo che i pagamenti del programma 03 risultano di poco inferiori agli impegni.

Con riferimento alla parte di programma 03 gestito dalla Direzione generale degli affari generali e del personale gli impegni sono pari al 100 per cento dello stanziamento di competenza e la stessa percentuale raggiungono i pagamenti, se valutati in relazione alla massa spendibile (99,99 per cento); sia gli impegni che i pagamenti di cui trattasi sono riferiti a trasferimenti a favore di ISPRA.

Con riferimento alla gestione dei residui, va evidenziata la notevole flessione registratasi nel 2013 rispetto ai residui iniziali (-34,02 in termini percentuali e -110.632 migliaia di euro in termini assoluti), dovuta, principalmente alle buone *performance* fatte registrare dalle Direzioni generali per Valutazioni ambientali (-32.823 migliaia di euro), Risorse del territorio e risorse idriche (-35.774 migliaia di euro) e Segretariato generale (-20.682 migliaia di euro).

Anche la missione 18 presenta una rilevante percentuale di smaltimento dei residui passivi (- 60,7 per cento) rispetto ai residui iniziali, ma il dato perde significatività, allorquando viene confrontato con l'indicatore relativo alla percentuale di perenzione dei residui stessi, dal quale è influenzato in misura determinante.

Infatti, per il programma 03 "*Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento*" a fronte di una riduzione di residui passivi del -84,26 per cento, ben il 40,47 per cento è andato in perenzione; per il programma 05 "*Sviluppo sostenibile*" a fronte di una riduzione di residui passivi del -12,08 per cento, addirittura il 23,43 per cento è andato in perenzione, così come il programma 12 "*Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche*" presenta una percentuale del 21,54 per cento di residui passivi perenti a fronte di uno smaltimento di residui passivi del 13,50 per cento.

Solo il programma 11 "*Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale*" presenta un elevato grado di smaltimento di residui passivi (-70,23 per cento) e un dato di perenzione pari a zero.

²⁶ La Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulle Amministrazioni dello Stato nella relazione "Gestione delle risorse per il fondo per la promozione degli interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di tecnologie di riciclaggio", approvata con deliberazione 9/2013/G ha rilevato, nella gestione 2008-2012 del fondo citato, "...una non adeguata pianificazione delle risorse ed un non accurato monitoraggio del processo di erogazione dei fondi pubblici" evidenziando la necessità di una diversa modalità di programmazione e di coordinamento sul piano procedurale e degli interventi, coesistendo sulla materia competenze nazionali e regionali.