

4.2.5. Le problematiche dell'Immigrazione

In relazione alle iniziative concernenti i fenomeni migratori è proseguita la partecipazione tecnica ai negoziati per la sottoscrizione di protocolli bilaterali di attuazione degli accordi di riammissione UE-Paesi terzi e per la sottoscrizione di accordi e protocolli di riammissioni bilaterali. In particolare sono stati sottoscritti i protocolli bilaterali con Bosnia Erzegovina, Georgia, Repubblica di Macedonia, Moldova, Montenegro, Ucraina e Kosovo.

Sono stati dall'Amministrazione predisposti anche gli adempimenti previsti dall'entrata in vigore del "Regolamento EUROSUR" (Sistema Europeo di Sorveglianza delle Frontiere) UE 1052/2013 del 22 ottobre 2013.

Di grande attualità è la problematica della programmabilità delle risorse da destinare alle emergenze, nell'ambito dell'immigrazione, perché le regole internazionali sono mutate. Dalla tutela minima della convenzione di Ginevra, si è passati ad una tutela molto più incisiva dettata dalla stessa normativa nazionale. Le disposizioni umanitarie dell'UE hanno allargato la cerchia degli aventi diritto all'accoglienza arrivando sino al 70/75 per cento degli arrivi. (con le vecchie regole erano solo il 5 per cento gli aventi diritto).

Pertanto, in tale contesto il valore aggiunto della *spending review*, non è tanto nei tagli orizzontali quanto piuttosto in una visione sistematica, in modo da razionalizzare e contenere al massimo gli aumenti previsti di spesa. Va inoltre considerata la lievitazione delle posizioni debitorie, analizzate in altra parte della relazione, ma, nella circostanza, determinate dalla mancanza di adeguati stanziamenti che tengano conto di fenomeni ripetitivi e quindi suscettibili di un'adeguata previsione di spesa.

Altra criticità, sempre nel campo dell'immigrazione, è rappresentata non tanto dai 290 milioni di debiti al 2012 (a fronte di soli 40 milioni di stanziamento), cui si aggiungono altri 7 milioni al febbraio 2014, per la spesa sanitaria degli stranieri non regolari che necessitano di cure urgenti e indifferibili (art. 35 T.U. Immigrazione), quanto dallo scostamento tra le spese previste e quelle effettivamente sostenute.

La vigente normativa attribuisce infatti allo straniero presente irregolarmente nel territorio dello Stato italiano il diritto di fruire di tutte le prestazioni sanitarie indifferibili ed urgenti, secondo i criteri indicati dall'art. 35, comma terzo, d.lgs. n. 286 del 1998, trattandosi di diritto fondamentale della persona che deve essere tutelato ai sensi dell'art. 2 dello stesso d.lgs. n. 286. La spesa è a carico del Ministero dell'interno ed ha natura obbligatoria.

Al Ministero fanno carico anche quelle spese lasciate insolute presso le aziende ospedaliere qualora si tratti di prestazioni ospedaliere urgenti o comunque essenziali, che tuttavia non rientrano nel sistema dei LEA e questa è una delle ragioni della lievitazione dei costi.

L'ingente massa debitoria, che ha ormai assunto caratteristiche strutturali, non è stata ripianata con i fondi previsti nel DL 35/2013¹⁹ né con il piano di rientro. Pertanto, è stato proposto, senza esito, in sede di disegno di legge di stabilità per l'anno 2014, il trasferimento della materia al Ministero della salute, assimilando l'attività assistenziale prestata a tutela della salute dello straniero a quella garantita dal Servizio Sanitario Nazionale

4.2.5.1. I centri dell'immigrazione

I CIE-Centri di identificazione ed espulsione

Un aspetto di grande problematicità e di rilevante onerosità riguarda la gestione dei CIE (Centri di identificazione ed espulsione) per i danneggiamenti che rendono necessarie continue ristrutturazioni per recuperare l'agibilità.

A titolo di esempio, in un panorama complessivo decisamente allarmante, si sono conclusi, nel luglio 2013, i lavori di manutenzione straordinaria del Centro di Identificazione ed Espulsione di Milano per un importo complessivo di 1,5 milioni. Peraltro, il Centro appena

¹⁹ Convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2013.

ristrutturato, è stato nuovamente danneggiato dagli ospiti e dopo la progressiva riduzione dei posti si è dovuto procedere alla sua totale chiusura.

Sono inoltre necessari, in alcuni casi, adeguamenti ai criteri, stabiliti nel 2009, dalle “Linee guida per la costruzione dei CIE”.

La complessità delle procedure, seppur accelerate, di affidamento degli appalti, la consistenza dei lavori, i ritardi di esecuzione e rilascio delle strutture ed i successivi nuovi danneggiamenti che rendono necessarie le chiusure delle strutture stesse, costituiscono aspetti ricorrenti nella gestione delle strutture.

Si riepiloga lo stato dei CIE per evidenziarne le problematiche ed i costi gestionali:

Tavola 23

STATO CIE

Località CIE	Stato	Data	Costo	Nuovo stato	Costo	Consegna
Milano	Fine manutenzione straordinaria	Luglio 2013	1,5 mln €	Danneggiamento e incendio – totale chiusura	-	-
Brindisi-loc Restinco	Ultimazione lavori e collaudo	aprile 2014	-	-	-	-
Trapani “Serraino Vulpitta”	non è idoneo alla funzione	-	-	-	-	-
Bari-Palese	I parte lavori ultimati	18 aprile 2013	0,82 mln €	II parte lavori	0,7 mln €	Entro 240gg dal 23.9.2013 (21.5.2014)
Crotone-Isola di Capo Rizzuto	Ristrutturato tutto e riaperto	maggio 2012	-	chiuso il 16 agosto 2013 per gravi danneggiamenti	0,71 mln €	31 luglio 2014
Modena	Chiuso per danneggiamenti	14 agosto 2013	-	soppressione definitiva 23.12.2013	-	-
Gorizia	Chiuso per danneggiamenti	7 novembre 2013	1 mln €	In corso ristrutturazione e messa in sicurezza	-	-
Bologna	Chiuso per danneggiamenti	7 marzo 2013	-	terminati i lavori di ristrutturazione e nuovo bando di gara per gestore	-	maggio 2013
S. Maria Capua Vetere(CE)	espletamento della gara per gestione	Primi mesi 2014	-	-	-	-
Palazzo S. Gervasio(PZ)	espletamento della gara per gestione	Primi mesi 2014	-	-	-	-

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

I CDA-Centri di accoglienza; i CARA-Centri di accoglienza richiedenti asilo; lo SPRAR-Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

Strutture di diverso tipo sono i centri di accoglienza (CDA) ed i centri di accoglienza richiedenti asilo (CARA).

Nel 2013, al fine di dare accoglienza all'ingente flusso di richiedenti asilo, in arrivo sulle coste italiane, sono state attivate alcune decine di strutture di accoglienza temporanea, sparse sul territorio nazionale per ospitare i migranti in attesa del loro trasferimento nei CARA governativi o nelle strutture dello SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati).

Nell'ambito dello SPRAR, in attuazione della graduatoria triennale 2011 – 2013 relativa alla ripartizione del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'asilo, presso gli Enti locali sono stati attivati per ogni annualità 3000 posti di cui 2500 per la categoria ordinari, 450 vulnerabili (minori non accompagnati, disabili, vittime di tortura o violenza, anziani, donne in gravidanza, nuclei monoparentali), 50 portatori di disagio mentale.

L'eccezionale afflusso di richiedenti protezione internazionale registrato nel corso dell'anno 2013, e la circostanza che i Centri governativi CARA sono stati utilizzati ben oltre la loro capacità ricettiva massima, ha imposto la necessità di potenziare la ricettività dello SPRAR.

Le risorse assegnate con l'OPCM²⁰ del 21 settembre 2011 (9 milioni) hanno consentito di incrementare, dal dicembre 2012, per un anno (2013), la capacità di accoglienza del Sistema di 702 unità.

Con gli stanziamenti disposti con l'OCDPC²¹ del 23 novembre 2012 n. 26 sono stati attivati ulteriori 800 posti aggiuntivi.

Permanendo la necessità di adeguare la ricettività della rete SPRAR alle pressanti esigenze di accoglienza, con successivi provvedimenti, la capacità complessiva del Sistema è stata portata a complessivi 9.400 posti.

4.2.6. Le relazioni finanziarie con gli Enti locali

4.2.6.1. La *governance* delle procedure dei piani di rientro

La Direzione centrale della Finanza Locale del Ministero è fortemente coinvolta nelle procedure inerenti i cosiddetti "Piani di rientro" degli Enti locali, previste dal decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, e che ha incardinato una specifica competenza della Corte dei conti.

L'art. 3, co. 1 lettera r), di tale norma ha infatti inserito, nel Titolo VIII – Enti locali deficitari o dissestati – del d.lgs. 267 del 2000, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (TUEL), l'art. 243**bis** che prevede un'apposita procedura di riequilibrio finanziario pluriennale per gli Enti nei quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario.

Si tratta di una terza fattispecie che si aggiunge alle situazioni, elencate dagli artt. 242 e 244 del TUEL, di Enti in condizioni strutturalmente deficitarie ed Enti in situazioni di dissesto finanziario.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, disciplinata dai nuovi articoli 243-bis, ter e quater del TUEL, si inserisce, quindi, in un sistema in cui sono prefigurate, in una graduale articolazione, le situazioni di precarietà delle gestioni amministrative ed in parallelo i rimedi per farvi fronte.

In sede di prima applicazione è emersa la necessità di provvedere normativamente alla soppressione della Sottocommissione di cui all'art. 243 quater del TUEL, constatato che la impossibilità di funzionamento della stessa ha causato lungaggini e ritardi nell'istruttoria dei piani presentati dagli Enti.

Si è provveduto al riguardo con la legge n. 64 del 2013, rimettendone le funzioni alla Commissione di cui all'art. 155 TUEL.

Le risorse del Fondo di rotazione, a seguito degli intervenuti tagli alle dotazioni annuali del medesimo, sono peraltro sensibilmente diminuite e mettono in discussione la loro adeguatezza alle finalità perseguite.

Nei prospetti sottostanti si riporta il numero di Enti che hanno fatto ricorso alla procedura in questione negli anni 2012 e 2013, nonché lo stato di gestione dei piani di riequilibrio presentati.

²⁰ Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri.

²¹ Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile.

Tavola 17

PROCEDURE DI RIEQUILIBRIO EELL

ENTI CHE HANNO RICORSO ALLA PROCEDURA DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE ANNO 2012

n. enti	Dissesto finanziario <i>ex post</i>	Richieste f.do di rotazione	In istruttoria	In attesa determinazioni	Esaminati	Approvati	Diniego approvazione Cdc
48	8	35	21	8	18	4 <u>Comuni</u> : Catania Campione d'Italia Casarano <u>Province</u> : Chieti	3 <u>Comuni</u> : Porto Azzurro Soverato Napoli

ENTI CHE HANNO RICORSO ALLA PROCEDURA DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE ANNO 2013

58	4	25	30	2	18	4 <u>Comuni</u> : Villastellone Frosinone Castellarano <u>Province</u> : Ascoli Piceno	2 <u>Comuni</u> : Pescia Cerreto Sannita
----	---	----	----	---	----	---	--

Fonte: dati Ministero dell'interno

4.2.6.2. Le entrate riassegnate

Di particolare complessità è il meccanismo che prevede la riassegnazione al Ministero delle entrate, provenienti dagli Enti locali, che sono destinate all'erogazione del Fondo sperimentale di riequilibrio delle Province delle Regioni a statuto ordinario, del Fondo di riequilibrio dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario e del contributo ordinario spettanti ai Comuni ed alle Province delle Regioni Sicilia e Sardegna.

Il comma 17 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, stabilisce che, in caso di incapienza delle riduzioni del maggior gettito dell'imposta municipale propria (IMU), ciascun Comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue.

L'accordo in Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 1 marzo 2012, relativo alla definizione delle modalità di alimentazione e di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio, ha stabilito all'articolo 3, che l'Agenzia delle entrate, sulla base dei dati relativi alla somme non recuperate per incapienza del Fondo sperimentale di riequilibrio spettante a ciascun Comune comunicati dal Ministero dell'interno, provvede al recupero delle predette somme nei confronti dei Comuni interessati all'atto del pagamento a saldo agli stessi dell'imposta municipale propria.

Le somme recuperate sono quindi versate allo Stato contestualmente all'imposta municipale propria.

Inoltre, l'articolo 16, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, relativo alle riduzioni di spesa per i Comuni e le Province (*spending review*) stabilisce che in caso di incapienza delle risorse attribuite agli Enti locali a contenere le riduzioni stabilite, sulla base dei dati comunicati dal Ministero, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle Province interessate a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e nei confronti dei Comuni all'atto del pagamento a saldo agli stessi dell'imposta municipale propria.

L'ammontare delle somme incapianti, relative alle risorse attribuite per l'anno 2012 per le Province, è pari a circa 140,3 milioni, di cui 114,9 riferite alle Province delle Regioni a statuto ordinario e 25,5 milioni relativi alle Province delle Regioni Sicilia e Sardegna.

Per il 2013, le risorse quantificate ammontano a 467 milioni, di cui euro 395,5 riferiti alle Regioni a statuto ordinario e 71,4 milioni relativi alle Regioni Sicilia e Sardegna.

Per quanto attiene alle somme afferenti ai Comuni, per l'anno 2012, conseguenti alla riduzione del maggior gettito IMU, la quantificazione ammonta a circa 268,8 milioni di cui 220,2 relativi ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario e 48,5 relativi ai Comuni delle Regioni Sicilia e Sardegna.

Il Fondo di solidarietà comunale²² è alimentato con una quota dell'imposta municipale propria, di spettanza dei Comuni che viene determinata per ciascun Comune in proporzione alle stime di gettito per l'anno 2013. L'ammontare complessivo è di 4.717,9 milioni.

4.2.7. La cooperazione europea e internazionale

Un contesto di grande rilevanza e sempre più determinante anche per l'analisi e la valutazione dei rischi per la sicurezza nazionale, rispetto a nuovi scenari di riferimento, è la cooperazione internazionale, che ha avuto ampio sviluppo nei diversi contesti bilaterali e multilaterali e che trova nell'attività del Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.), il punto di confronto, per affrontare efficacemente, in particolare, la minaccia terroristica.

Alla stessa stregua è importantissima la collaborazione con EU *Serious Organised Crime Threat Assessment* di EUROPOL, circa la valutazione della minaccia della criminalità grave ed organizzata in ambito europeo.

Un risultato significativo è rappresentato dal collegamento della Sala Operativa Internazionale, istituita presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale, con le varie banche dati nazionali ed internazionali disponibili ed alla piena interconnessione con le sale operative delle altre Forze di Polizia e di altri enti di interesse (Unità di Crisi del Ministero degli Affari Esteri, Protezione Civile, Vigili del Fuoco).

4.2.8. Contrasto alla criminalità ed all'immigrazione clandestina

Nel corso del 2013 è stata svolta un'efficace azione di coordinamento investigativo delle Squadre Mobili nel contrasto alla criminalità organizzata italiana e straniera, anche di tipo mafioso, ed ai gravi delitti.

Sono state concluse operazioni di assoluto rilievo, in cui sono stati tratti in arresto, a vario titolo, 8.636 soggetti, dei quali 3.557 stranieri.

Tra le nazionalità straniere maggiormente colpite dai provvedimenti di arresto si evidenziano quelle albanesi (462), marocchine (417), romene (352) e tunisine (295).

L'azione di contrasto alla criminalità mafiosa ha consentito l'arresto di 654 soggetti.

La ricerca dei latitanti ha portato alla cattura di 85 soggetti.

L'attività svolta in tale contesto ha prodotto i seguenti risultati:

- *appalti*: è stato eseguito il monitoraggio di 1.382 imprese interessate a lavori pubblici ed è stata controllata la posizione di 9.507 persone fisiche ad esse riconducibili;
- *misure di prevenzione patrimoniali*: sono state presentate ai competenti tribunali 68 proposte di misure di prevenzione personali e patrimoniali. In tale contesto operativo, sono stati sequestrati beni per un valore complessivo di 1 miliardo e 144 milioni e confiscati beni per un valore complessivo di 2 miliardi e 714 milioni;
- *segnalazioni di operazioni finanziarie sospette*: sono state esaminate 14.692 segnalazioni di operazioni sospette e monitorate 34.628 persone fisiche e 5.885 persone giuridiche, interessate dalle predette segnalazioni.

L'azione di contrasto al traffico di sostanze stupefacenti ha consentito l'arresto di 3.388 soggetti, dei quali 1.234 stranieri, ed il sequestro di oltre 7.490 Kg di sostanze stupefacenti.

²² Istituito dall'articolo 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012, alla lettera b).

Le operazioni di polizia sono state circa 1.500. Tra esse si segnalano 3 operazioni aeronavali che hanno portato al sequestro di oltre 25 tonnellate di resina di cannabis e all'arresto di 17 responsabili (facendo registrare, tra l'altro, il più rilevante sequestro, mai effettuato nel Mar Mediterraneo).

Sono state altresì effettuate 186 attivazioni ordinarie sul territorio e 11 con lo specifico obiettivo di disarticolare attività illecite di commercializzazione di droga nella rete *Internet* attraverso l'impiego della Squadra "*Drug@Online*" di recente costituzione e coordinate 41 consegne controllate nazionali e 9 internazionali, autorizzando 3 operazioni speciali "sotto copertura".

Per quanto riguarda i reati contro la persona, 535 sono stati i soggetti tratti in arresto per omicidio consumato o tentato, 285 per favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione, 184 per reati sessuali e 85 per atti persecutori (*stalking*).

Per i reati contro il patrimonio sono stati tratti in arresto 947 soggetti per rapina, 351 per estorsione, 840 per furto/ricettazione, 127 per truffa e 62 per usura.

L'azione di contrasto al fenomeno del traffico e della tratta di esseri umani ha portato all'arresto di 283 soggetti, responsabili anche di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

L'Italia ha collaborato con l'Agenzia europea FRONTEX nelle operazioni di prevenzione e controllo delle frontiere esterne dell'Unione europea, con particolare riferimento a quelle marittime ed all'organizzazione e/o partecipazione ai voli di rimpatrio congiunti.

Sul piano della sicurezza del territorio, è stato significativo l'apporto operativo alle attività di controllo e di polizia giudiziaria su tutto il territorio nazionale.

Per l'espletamento di tale attività sono stati impiegati complessivamente 53.235 equipaggi per un totale di 159.705 unità, che hanno operato, in modo particolarmente significativo, nelle Province di Caserta, Foggia, Milano, Napoli e Reggio Calabria.

Complessivamente, nel 2013, sul territorio nazionale, sono stati conseguiti i seguenti risultati operativi particolarmente significativi²³.

4.2.9. Interventi di *Information Technology* per la semplificazione e razionalizzazione dei processi

Nel 2013 è proseguita l'attività concernente le certificazioni di bilancio degli Enti locali da parte della Direzione per la finanza locale, la quale comporta la gestione di una rilevante entità di dati contabili da parte di tutti gli Enti locali, (oltre 8.500).

A tal fine è stato realizzato un canale di trasmissione diretta, costituito dalla PEC e la firma digitale, anche ai fini della riduzione dell'utilizzo del cartaceo.

Con due successivi provvedimenti, del 14 maggio 2013 e del 29 luglio 2013, sono state disciplinate, rispettivamente, le modalità di compilazione e trasmissione delle certificazioni al bilancio di previsione 2013 e delle certificazioni al rendiconto 2012.

Per una maggiore e più attendibile funzionalità del sistema è stato anche potenziato il *link* denominato "TBEL – trasmissione bilanci Enti locali" e contestualmente sono state inserite nello stesso sito le c.d. F.A.Q., ovvero le risposte a domande più frequentemente poste, la prima delle quali riguarda l'accesso al sistema, con il rilascio di credenziali informatiche (*userid* e *password*).

Sul piano quantitativo, i risultati conseguiti possono riassumersi segnalando che:

²³ Persone controllate 494.385; Arresti d'iniziativa 452; Arresti in esecuzione 537; Denunciati all'A.G. 3.302; Controllo arresti domiciliari 4.486; Perquisizioni domiciliari 2.798; Perquisizioni personali 3.521; Armi da guerra sequestrate 13; Armi comuni da sparo sequestrate 59; Altre armi sequestrate 317; Munizioni sequestrate 5.010; Stupefacenti sequestrati: Eroina g 5.898, Cocaina g 25.330, *Hashish* g 34.971; Esercizi Pubblici controllati 6.088; Contravvenzioni al Codice della Strada 13.261; Contravvenzioni al T.U.L.P.S. e LL.FF. 1.186; Veicoli controllati 219.933; Autoveicoli sequestrati 2.288; Motoveicoli sequestrati 870; Autoveicoli rubati rinvenuti 164; Motoveicoli rubati rinvenuti 59; Patenti ritirate 734; Carte di circolazione ritirate 2.018; Persone accompagnate in ufficio 4.096.

- per il certificato al rendiconto 2012, sono stati acquisite certificazioni da n. 105 Province su 107 (dal totale delle 110 Province vanno sottratte le province di Aosta, Trento e Bolzano le quali in ragione della particolare autonomia ad esse riconosciuta dall'ordinamento non trasmettono le certificazioni) e da n. 7.489 Comuni sui complessivi 8.071;

- per certificazioni al bilancio di previsione 2013, sono state acquisiti n. 93 certificati su 107 Province e n. 6821 da parte dei Comuni su complessivi 8.071.

Il certificato al bilancio di previsione 2013 è stato acquisito anche nella forma della nuova contabilità sperimentale, da parte degli Enti che stanno partecipando alla sperimentazione, in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 36 del decreto legislativo n. 118 del 2011, recante *“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro Organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 5 maggio 2009”*.

Altro profilo interessante è costituito dalla reingegnerizzazione dell'applicativo SPI (Sportello Unico per l'Immigrazione) con la revisione completa del processo di trattamento delle domande di ricongiungimento familiare. In particolare l'intervento oltre ad aver semplificato la struttura gestionale, consente anche di far procedere, fino alla concessione del nulla osta, il trattamento del singolo soggetto richiesto in maniera disgiunta dagli altri; con ciò evitando che un parere negativo anche su un solo beneficiario, blocchi la procedura per gli altri soggetti. Lo stesso nulla osta è stato dematerializzato con l'effetto di evitare successive falsificazioni del documento.

L'uso della PEC è stato esteso al processo di conferimento della cittadinanza italiana per residenza. E' stato, altresì, realizzato il sistema applicativo RVA (Rimpatrio Volontario Assistito) per l'automazione del processo di gestione, così come definito dalle linee guida di cui al decreto ministeriale del 27 ottobre 2011, che consente il collegamento in rete delle Prefetture-UTG, delle Questure, della Polizia di Frontiera e dell'Ente Beneficiario.

Con l'implementazione del Sistema informativo DUBLINET è stato realizzato il collegamento telematico fra l'Unità Dublino, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza: Direzione Centrale per l'Immigrazione e la Polizia delle Frontiere, Questure e Polizia di Frontiera, attraverso la creazione di specifici profili di utenze, abilitate alle operazioni di propria competenza.

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	Stanziamiento iniziale di competenza	Variazioni stanz competenza	Stanziamiento 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	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento 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	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	Stanziamiento def. del Programma/Stanziamiento 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: Elaborazione 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	Stanziamiento 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
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	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
	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: Elaborazione 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	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento 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: Elaborazione 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, AEWA, 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.