TAVOLA 18

(in migliaia)

Missione	Esercizio	Residui definitivi iniziali	Stanziamenti iniziali di competenza	Variazioni stanz competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni Totali	Stanziamenti def di cassa	Pagato competenza	Pagato residui	Residui finali
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	2013	15.942	522.486	37.149	559.635	515.665	572.412	514.104	10.747	3.800
	2014	3.800	474.615	82.054	556.669	547.155	559.290	540.402	3.739	6.567
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	2013	1.421.412	7.774.122	6.829.116	14.603.238	14.458.443	15.190.614	11.840.520	767.255	3.224.851
	2014	3.237.925	9.500.351	532.354	10.032.705	9.830.899	13.026.568	9.651.279	3.068.139	337.076
007.Ordine pubblico e sicurezza	2013	869.498	7.490.665	499.584	7.990.249	8.112.881	8.435.821	7.398.190	682.136	640.196
	2014	800.196	7.825.299	334.988	8.160.287	8.195.866	8.394.609	7.562.583	645.107	633.900
008.Soccorso civile	2013	131.679	1.770.735	350.361	2.121.096	2.080.258	2.186.948	1.968.022	97.402	144.917
	2014	144.917	1.835.930	322.757	2.158.687	2.117.875	2.225.440	2.007.401	122.472	130.698
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2013	118.864	386.286	187.055	573.341	529.421	602.868	438.251	81.503	124.719
	2014	154.719	418.106	763.773	1.181.879	1.200.117	1.305.017	921.263	148.458	258.616
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2013	20.083	130.745	33.077	163.822	150.736	171.901	143.518	12.327	16.634
	2014	16.634	128.482	40.654	169.136	165.426	176.699	157.665	12.148	10.620
033.Fondi da ripartire	2013	16.893	64.612	142.457	207.069	16.893	209.548	0	16.893	206.196
	2014	16.196	54.198	-36.960	17.238	16.383	19.502	187	16.196	17.051
Totale	**2013**	**2.594.372**	**18.139.651**	**8.078.799**	**26.218.450**	**25.864.298**	**27.370.113**	**22.302.606**	**1.668.264**	**4.361.313**
	2014	**4.374.387**	**20.236.980**	**2.039.620**	**22.276.601**	**22.073.722**	**25.707.125**	**20.840.781**	**4.016.259**	**1.394.528**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.1.1. Le riassegnazioni

Le riassegnazioni di entrate alla spesa costituiscono un fenomeno piuttosto rilevante per il Ministero dell'interno, in considerazione di una serie di attività svolte dall'Amministrazione e finanziate, tra l'altro, con tale meccanismo, sulla base di specifiche norme. Con riferimento all'utilizzo delle somme riassegnate, si riportano le tre successive tavole che, distintamente per le riassegnazioni generiche, per quelle relative alla gestione del Cedolino Unico e per quelle connesse a finanziamenti dall'UE, espongono missione, programma e C.d.R. beneficiari di somme versate in entrata.

La totalità delle somme riassegnate ammonta a circa 615 milioni di euro, di cui 576,6 in applicazione di norme diverse, 10,4 per la gestione del Cedolino Unico e 28,8 in relazione a finanziamenti da parte dell'Unione Europea.

TAVOLA 19

(in migliaia)

RIASSEGNAZIONI TOTALI ALLA SPESA DALL'ENTRATA GENERICHE – 2014

C.d.R.	Cassa
2 AIT	157.811
3 VVF	259.242
4 LCI	123.349
5 PS	34.012
6 PP	2.179
Totale	576.592

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati UCB

TAVOLA 20

(in migliaia)

RIASSEGNAZIONI TOTALI ALLA SPESA DALL'ENTRATA

C.d.R.	Cassa
1 GAB	640
2 AIT	159.926
3 VVF	260.269
4 LCI	123.850
5 PS	54.216
6 PP	17.012
Totale	615.914

TAVOLA 21

(*in migliaia*)

RIASSEGNAZIONI ALLA SPESA DALL'ENTRATA EFFETTUATE IN APPLICAZIONE DELLE PROCEDURE DEL CEDOLINO UNICO – 2014

C.d.R.	Cassa
1 GAB	640
2 AIT	2.115
3 VVF	1.027
4 LCI	366
5 PS	10.366
6 PP	14.352
Totale	28.865

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati UCB

TAVOLA 22

(*in migliaia*)

RIASSEGNAZIONI ALLA SPESA DALL'ENTRATA EFFETTUATE A SEGUITO DI FINANZIAMENTI DA PARTE DELL'UE – 2014

C.d.R.	Cassa
2 AIT	0,5
4 LCI	136
5 PS	9.838
6 PP	482
Totale	10.457

Con riferimento all'utilizzo del fondo previsto dall'art. 2, comma 616, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007, di cui al cap. 3005/1, nel corso del 2014 sono stati effettuati due riparti per un importo complessivo di 11.074.029 euro. La tabella che segue riporta l'elenco dei C.d.R. che ne hanno beneficiato.

TAVOLA 23

(*in migliaia*)

Fondo	Riparto fondo	C.d.R.
Riassegnazioni	**riass. cassa**	
(6 PP - cap. 3005)		
-11.074	**4.178,50**	**2 AIT**
	6.858	**5 PS**
	37,5	**6 PP** (cap. 2920)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati UCB

4.2. Profili gestionali di maggior rilievo nell'ambito dei programmi

4.2.1. "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura"

Il Fondo, gestito da CONSAP per conto del Ministero dell'interno, è chiamato a risarcire le vittime dei reati di tipo mafioso che si siano costituite parte civile nei procedimenti penali intentati nei confronti degli autori dei reati, a concedere indennizzi a favore delle vittime dell'estorsione esercenti un'attività economico-imprenditoriale e ad erogare un mutuo decennale senza interessi a favore delle vittime di usura, esercenti un'attività comunque economica.

Com'è noto, l'art. 2, comma 6-*sexies*, della legge n. 10 del 26 febbraio 2011 (di conversione del DL 225/2010) ha disposto l'unificazione - a far data dal 31 marzo 2011 - del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso (istituito con legge n. 512 del 22 dicembre 1999) e del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura (istituito con legge n. 44 del 23 febbraio 1999) nel nuovo Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, demandando al Governo di provvedere, all'adozione di un regolamento che lo disciplini. Con d.P.R. del 19 febbraio 2014 n. 60 è stato approvato il regolamento attuativo della suddetta legge di unificazione.

Nella precedente relazione sono state approfondite le caratteristiche e sottolineata l'esigenza di rivedere il sistema del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, per le diverse modalità di intervento che discendono dai due originari diversi Fondi dedicati alle vittime della mafia, da un lato, e dell'estorsione e dell'usura, dall'altro.

Mentre nel primo caso i contributi sono a fondo perduto, nel secondo, a parte il caso dei danni diretti, essi si concretizzano nella sostanziale concessione di mutui.

A tutto il 30/11/2014 sono stati decretati benefici per complessivi 50,4 milioni di euro.

In particolare:

- 31,5 milioni in favore delle vittime della mafia;
- 9,3 milioni in favore delle vittime dell'estorsione;
- 9,6 milioni in favore delle vittime dell'usura.

Le "sofferenze" particolarmente elevate, per quanto attiene alla concessione dei mutui, (nel 2013, a fronte di 10 milioni di crediti concessi si registravano solo 20.000 euro di rimborsi) risultano solo apparentemente attenuate, in quanto al febbraio 2015 quasi l'82 per cento dei mutuatari risulta moroso: il rapporto tra l'importo delle rate inevase e le rate scadute si assesta su circa l'86 per cento.

La mancata restituzione di gran parte dei crediti indica come la strada seguita non sia la più efficace anche per le difficoltà incontrate nella precedente attività imprenditoriale, da parte degli stessi soggetti, tanto da condurli a ricorrere agli usurai.

Il Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, nella relazione sull'attività 2014, ha richiamato le osservazioni della Corte sul rendiconto 2013, condividendole ed individuando due possibili opzioni, da inserire in apposite modifiche dell'art.14 della legge n. 108 del 7 marzo 1996:

- la prima orientata a mantenere il mutuo con il supporto di un soggetto qualificato da affiancare al beneficiario nella gestione economica. Si tratterebbe in sostanza di un tutoraggio, cui subordinare le successive erogazioni;
- la seconda modificherebbe l'intervento a contributo a fondo perduto con i medesimi supporti.

Si prende atto quindi della condivisione delle posizioni espresse dalla Corte che conservano la loro piena attualità, ma, al tempo stesso, della perdurante esigenza di modificare l'attuale sistema.

4.2.2. Attività delle Forze di Polizia nel contrasto alla criminalità organizzata.

Pur essendo i dati attinenti al settore della criminalità organizzata[14] e all'andamento della delittuosità ancora in fase di consolidamento, è interessante il *focus* in una materia, sulla quale ci si è soffermati nella precedente Relazione con riferimento all'attività dell'Agenzia nazionale sui beni confiscati e che, nel presente contesto, mira a sottolineare gli effetti concreti dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata.

[14] Le organizzazioni criminali considerate sono: camorra, criminalità pugliese, cosa nostra, 'ndrangheta. altre o.c..

TAVOLA 12

(in migliaia)

	Beni immobili		Beni mobili registrati		Beni mobili				Totale beni	Totale valore
							Di cui aziende			
	Numero	Valore	Numero	Valore	Numero	Valore	Numero	Valore		
Beni sequestrati 2014	7.397	2.593.441	3.168	58.928	6.188	4.634.818	1.073	3.681.949	16.753	7.287.188
Beni confiscati 2014	2.378	457.483	943	67.787	1.542	891.308	257	810.160	4.863	1.416.578
Beni sequestrati 2015 (al 4/5/2015)	764	178.900	271	6.865	789	52.841	110	38.306	1.824	238.607
Beni confiscati 2015 (al 4/5/2015)	494	45.668	27	585	135	50.582	19	46.880	656	96.835

Fonte: dati Ministero dell'interno

La quantificazione, in termini di valore, dei beni sequestrati e confiscati, ferma restando la provvisorietà del dato, relativo al 2015, che si riferisce ai primi quattro mesi, consente di percepire la decisa diminuzione nel 2015 rispetto al 2014; proiettando, infatti, su base annuale tali ultimi dati, con un *progress* costante, si raggiungerebbe solo un decimo del valore 2014.

A prescindere da tale considerazione e tenendo conto che i risultati dipendono dalle operazioni e, per i confiscati, dai tempi e dagli esiti dei procedimenti giudiziari, rimane in piedi la questione delle destinazioni dei beni confiscati, che pone tuttora problemi rilevanti in ordine all'onerosità della gestione ed alla carenza di effettivi ritorni economici.

4.2.3. Sinergie tra le Forze di Polizia

Nel quadro delle iniziative volte alla razionalizzazione e all'ottimizzazione della dislocazione dei presidi territoriali delle Forze di Polizia a competenza generale è in corso di elaborazione una rivisitazione dell'assetto organizzativo che tenga conto dell'esigenza di fondo connessa ad un ridimensionamento della spesa e della contestuale presenza sul territorio delle componenti in questione, ma che mantenga un dispositivo operativo idoneo a fronteggiare le emergenze e in grado di corrispondere costantemente alle istanze di sicurezza provenienti dalla collettività.

Più che altro, si è in presenza di una diversa articolazione che riguarda soprattutto l'Arma dei Carabinieri. Andrà verificato in che termini verrà realizzato un reale ridimensionamento delle strutture ed una loro migliore funzionalità senza comprometterne la presenza sul territorio ed evitando un fenomeno ascensionale dei livelli di titolarità[15].

E' interessante verificare quali passi avanti siano stati compiuti, in risposta all'esigenza di razionalizzazione degli interventi che dovrebbero contare su un unico numero di risposta alle chiamate di emergenza in grado di evitare la sovrapposizione tra le Forze di Polizia.

Tale profilo evoca, da un lato, il cosiddetto "Numero unico europeo" e, dall'altro, sistemi di comunicazione integrati.

Va detto che si è ancora prevalentemente in fasi sperimentali che comunque non sono ancora mirate in pieno a detto obiettivo, perseguendo opzioni differenziate e quelle che vengono definite "soluzioni-ponte" che mantengono i tradizionali numeri di riferimento convogliando le chiamate in sedi comuni di smistamento.

Pertanto la situazione di avanzamento del servizio di Numerazione Unica di Emergenza "112", sul territorio nazionale è la seguente:

- nella provincia di Salerno è attivo, dal 2008, un modello sperimentale che prevede il confluire delle chiamate rivolte al 112 e 113 in una centrale telefonica, che poi automaticamente le ripartisce tra Polizia di Stato ed Arma dei Carabinieri in base alla prossimità e, comunque, al 50 per cento;

[15] Le misure applicative, finora attivate, riguardano, per la Polizia di Stato, la soppressione di un Posto di Polizia, mentre per l'Arma dei Carabinieri 7 Compagnie sono state trasformate in Tenenze, 8 Stazioni elevate a Tenenze e 8 Stazioni soppresse, il 1° Battaglione "Piemonte" è stato elevato a Reggimento.

- sul resto del territorio è in atto la c.d. "Soluzione ponte", che prevede per l'Arma dei Carabinieri una copertura totale con possibilità di localizzazione e identificazione del chiamante attraverso il concentratore installato presso il CED interforze, nonché trasferimento delle chiamate verso il 113, 115 o 118. Tale soluzione è stata adottata anche tenuto conto della procedura d'infrazione n. 2006/2114 della Commissione Europea;
- la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri hanno proceduto alla digitalizzazione e alla predisposizione tecnologica delle centrali e sale operative di 43 Province (individuate nel 2011) nell'ambito del modello "NUE 2009 integrato", che sarebbe un'estensione del progetto adottato a Salerno. Tale modello, che individua come PSAP *Public-Safety Answering Point* di 1° livello la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri, consente sempre la localizzazione e l'identificazione del chiamante ed il trasferimento della chiamata, in fonia e della scheda contatto, al 115 e 118. Tale modello ha visto l'avvio nel luglio del 2014 nelle Province di Biella e Rimini a cui seguiranno le altre, fino alla completa realizzazione nelle 43 Province, a decorrere dal dicembre p.v.;
- in Lombardia è funzionante il c.d. modello "*Call Center* Laico"[16], così come già avviene in diversi Paesi europei in ottemperanza alla Direttiva CE n. 2002/22/CE, a Varese dal 2010, con copertura (dal 2012) anche sulle Province di Como, Lecco, Monza Brianza e Bergamo ed a Milano dal 3 dicembre 2013. Inoltre, il 16 dicembre 2014 è stato avviato un *call center* a Brescia, ma solo per la numerazione di emergenza 118, il *call center* dovrebbe essere completamente operativo entro l'estate 2015. In questo modello un PSAP di 1° livello è assicurato da operatori non appartenenti alle Forze di Polizia, che ricevuta la chiamata, individuano il PSAP di 2° livello competente e trasferiscono la chiamata in fonia e la scheda contatto per la successiva trattazione dell'evento.

Come si vede, la situazione mostra una realizzazione molto parziale ed "a macchia di leopardo" che vede nel PSAP di 1° livello due opzioni: quella prevalente della postazione istituzionale e quella (definita laica) e sperimentata in Lombardia che sostanzialmente esternalizza la funzione di prima risposta.

Al riguardo, in considerazione della concentrazione delle chiamate ad un unico centro di prima risposta, finalità da perseguire anche nelle more dell'istituzione del "numero unico", un elemento fondamentale è quello della professionalità degli addetti sui quali incombe l'onere di percepire correttamente la richiesta ed attivare conseguentemente, l'operatore più adeguato.

4.2.4. Politiche di controllo dell'Immigrazione - *Mare Nostrum* e *Triton*

Nel quadro della sorveglianza delle frontiere esterne dell'UE e del pattugliamento marittimo del mar Mediterraneo, nel corso del 2014, sono emersi i nuovi scenari operativi legati alla nuova operazione congiunta, denominata *Triton*[17] e gestita dall'Agenzia *Frontex*, distinta da quella di *Mare Nostrum*, di cui sono state definite le coordinate geografiche, gli assetti necessari, le finalità operative e i relativi costi.

---

[16] Il modello del *Call Center* Laico scelto da Regione Lombardia si basa sulla distinzione tra Centrale di primo livello (*Public Safety Answering Point* o PSAP1) che riceve tutte le chiamate di emergenza, e Centrali di secondo livello (PSAP 2) che ne assumono la gestione operativa.
Gli operatori del *Call Center* Laico classificano il tipo di emergenza, raccolgono in automatico tutte le informazioni rilevanti (localizzazione della chiamata e identificazione del chiamante) e le inoltrano alle Centrali operative delle Amministrazioni competenti per la risoluzione dell'emergenza (Pubblica Sicurezza, Arma dei Carabinieri, Vigili del Fuoco ed Emergenza Sanitaria).

[17] L'operazione *Triton* vede un ampio coinvolgimento degli Stati membri, pari a 24 Paesi, oltre l'Italia: Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda (solo *Triton* 2015), Islanda, Lettonia (solo *Triton* 2014), Lussemburgo (solo *Triton* 2014), Malta, Olanda, Norvegia (solo *Triton* 2015), Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca (solo *Triton* 2014), Romania, Slovenia, Svezia, Svizzera, Spagna e Regno Unito.
La cooperazione con altre Agenzie, Istituzioni e Organizzazioni internazionali vede il coinvolgimento di EASO, EFCA, EMSA, EUROPOL,FRA, UNHCR, IOM, EEAS – in relazione alla CSPD – *Common Security and Defence Policy* "EUBAM LYB", mentre quali Paesi Terzi dovrebbero partecipare l'Albania, la Turchia e l'Egitto.

L'operazione è stata avviata il 1° novembre 2014 ed è stata suddivisa in due fasi: *Triton* 2014, dal 1° novembre a 2014 al 31 gennaio 2015, e *Triton* 2015 dal 1° febbraio 2015 al 31 dicembre 2015. Attualmente (si cita la fondamentale approvazione dell' "Agenda europea sulla migrazione", presentata dalla Commissione il 13 maggio scorso) si sta ridefinendo l'approccio complessivo, sia finanziario sia operativo, con un rafforzato apporto dei navigli di altri Paesi europei.

L'operazione *Mare Nostrum*, è stata sostituita dal "Dispositivo di sorveglianza e sicurezza marittima" che, a sua volta, è cessato il 31 dicembre 2014. Nell'arco temporale di coesistenza, le operazioni ad esclusiva egida italiana e l'operazione *Frontex* "*Triton* 2014" si sono svolte in aree di pattugliamento marittimo del Mediterraneo centrale che, quantunque contigue, erano nettamente separate tra loro.

Per garantire un coordinamento unico del dispositivo di pattugliamento dispiegato nel Mediterraneo Centrale e nello Ionio e per recuperare risorse da destinare soprattutto al pattugliamento di tratti di mare interessati dagli arrivi di imbarcazioni con migranti a bordo, l'operazione *Triton* ha assorbito le aree operative delle operazioni Hermes e Aeneas, che erano già state peraltro riunificate nell'estensione dell'operazione *Hermes* fino al 31 ottobre 2014.

L'operazione *Triton*, che vede la partecipazione di numerosi Stati membri dell'UE, è coordinata dal Centro di Coordinamento internazionale (ICC), istituito a Pratica di Mare presso il Comando aeronavale della Guardia di Finanza, e nel quale sono presenti rappresentanti di *Frontex* e degli Stati membri che partecipano all'operazione, un *intelligence officer* della citata Direzione Centrale e ufficiali di collegamento delle diverse Amministrazioni italiane che partecipano all'operazione, con funzioni di coordinamento e scambio informativo con *Frontex*. Analogamente e per le stesse finalità, presso il Centro di Coordinamento di *Mare Nostrum* e del "Dispositivo di sorveglianza e sicurezza marittima" della Marina Militare, è stata assicurata la presenza di un ufficiale di collegamento dell'Agenzia per la durata delle operazioni.

L'operazione *Triton* è svolta sotto il coordinamento del Ministero dell'Interno con il coinvolgimento della Guardia di Finanza, dei Carabinieri, della Marina Militare e della Capitaneria di Porto.

La spesa per *Triton* 2014 è stata pari a euro 8.210.000, mentre per *Triton* 2015 gli stanziamenti previsti in euro 6.000.000 fino a settembre, appaiono decisamente insufficienti rispetto ai circa 3.000.000 di euro stimati mensilmente per i quali esiste una prospettiva di rimodulazione.

L'operazione vede il diretto coinvolgimento di Malta che, oltre a contribuire al dispositivo, ha anche il compito specifico di evitare il riutilizzo delle imbarcazioni lasciate alla deriva per la successiva distruzione. Tale azione è peraltro legata alla definizione di un'azione comunitaria di cui beneficerebbe Malta.

E' rilevante la presenza, a bordo delle navi della Marina Militare italiana, del personale della Polizia di Stato (Uffici Immigrazione delle Questure, *Task-Force*, Polizia Scientifica). Va quindi considerato che i costi relativi sono a carico del bilancio dell'Interno.

In relazione al *budget* complessivo a disposizione dell'Agenzia, l'Italia, a fronte dell'impiego di personale e mezzi, riceve un rimborso per un importo di circa 1.400.000 euro/mese. Nello specifico la quota di cui beneficia il Ministero dell'Interno è di circa 130.000 euro/mese. Sono consistenti peraltro le anticipazioni a carico del bilancio dell'Interno.

4.2.5. Le relazioni finanziarie con gli Enti locali

Un profilo di rilievo che è stato oggetto di attenzione nella precedente relazione è costituito dai tempi tecnici di assegnazione delle risorse agli Enti locali, che implica una rilevanza anche sulla situazione dei residui perenti.

Nella recente Conferenza Stato-Città del 19 febbraio 2015, sono stati definiti i criteri di riparto del recupero dei residui perenti di parte corrente e di parte capitale, con l'obiettivo di

ridurne i tempi e di porre rimedio alle situazioni di maggiore sofferenza, stabilendo i criteri di assegnazione sia per la parte corrente che per quella in conto capitale[18].

Di particolare rilevanza è l'esigenza di garantire tempi ridotti per le assegnazioni finanziarie dovute a Province, Comuni e Città Metropolitane delle somme relative ai residui perenti iscritti nel bilancio del Ministero dell'interno, assicurando l'esaurimento del processo di pagamento dei residui per l'anno 2015 entro il mese di maggio 2015, e per i residui dell'anno 2016, entro il mese di febbraio 2016.

A tal proposito la problematica approfondita anche nella Relazione sul Rendiconto 2013 e che attiene alla tempistica del trasferimento delle risorse proprie (riassegnazioni) agli Enti locali, pur trovando con recenti provvedimenti un miglioramento della procedura di riaccertamento dei residui passivi perenti[19] con il conseguimento di tempi maggiormente ravvicinati dei predetti trasferimenti, impatta con l'applicazione agli Enti stessi della contabilità finanziaria potenziata.

A partire dal 2015 sarebbe auspicabile poter contare sul flusso di cassa necessario per far fronte, di volta in volta, al puntuale adempimento delle obbligazioni.

Ovviamente, ove non si verificassero tali condizioni si ripeterebbe il fenomeno, già registrato per i trasferimenti relativi a risorse proprie, dell'esigenza di ricorrere ad anticipazioni da parte del sistema bancario, incrementando quindi le posizioni debitorie.

Appare evidente quindi che costituirà un elemento fondamentale la concreta velocizzazione, da parte della Ragioneria Generale dello Stato, della riassegnazione delle risorse.

La governance *degli Enti locali per la finanza pubblica*

In relazione al processo di armonizzazione dei sistemi contabili finalizzato alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, attraverso i principi posti dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche, dettate dal decreto legislativo n. 126/2014 di coordinamento della finanza pubblica, sono determinanti le linee d'indirizzo del Dipartimento in ordine alle principali innovazioni che coinvolgono non solo gli aspetti contabili, ma anche le modifiche sostanziali introdotte al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 in materia di ordinamento degli Enti locali.

La circolare attuativa terrà conto, in particolare, degli indirizzi forniti dalla Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie - al fine di evitare il formarsi di comportamenti disomogenei degli Enti locali e non rispondenti ai principi di trasparenza ed attendibilità dei dati.

Gli effetti del nuovo ordinamento contabile riguarderanno i termini di scadenza per l'approvazione del Bilancio di previsione, del Documento unico di programmazione, del Bilancio consolidato con i bilanci delle partecipate ed Enti strumentali, e per l'adozione delle

---

[18] 1. Criterio di assegnazione residui di parte corrente
Assegnazione prioritaria ai decreti ingiuntivi ed alle citazioni in giudizio, nonché ai Comuni e Province in situazioni di dissesto e predissesto; Assegnazione integrale nel 2015 per importi inferiori a 6,5 milioni; assegnazione alle Città metropolitane di un importo pari alla metà dei residui di parte corrente per ciascuna annualità 2015-16; assegnazione alla Provincia di Napoli come da richiesta (spalmatura su 5 anni dal 2016); assegnazioni agli altri Enti in ordine cronologico di richiesta.
2. Criterio di assegnazione residui di parte capitale
Assegnazione prioritaria ai decreti ingiuntivi ed alle citazioni in giudizio, nonché ai Comuni e Province in situazioni di dissesto e predissesto; assegnazione alle Città -metropolitane di un importo pari alla metà dei residui di parte capitale per ciascuna annualità 2015-16; assegnazione a Roma Capitale di un importo pari a 45 milioni nel 2015 e il restante dovuto (circa 75 min.) nel 2016; assegnazione alla Provincia di Napoli come da richiesta (erogazione dell'intera quota nel 2015); assegnazioni agli altri Enti in ordine cronologico.
3. Criterio di assegnazione per città metropolitana di Napoli secondo richiesta.
Assegnazione alla Città metropolitana di Napoli, secondo piano di rientro concordato in 5 anni.

[19] Accordo sui residui perenti iscritti nel bilancio del Ministero dell'interno per assegnazioni finanziarie dovute a Province, Comuni e Città Metropolitane, (Conferenza Stato - Città ed Autonomie locali del 19 febbraio 2015).

misure di salvaguardia degli equilibri di bilancio tenuto conto dei margini di cassa, nonché per l'attuazione del nuovo sistema dei controlli interni e di regolarità tecnica-amministrativa.

Importante sarà il ruolo rivestito dal ricostituendo Osservatorio sulla finanza locale - previsto dall'art. 154 del TUEL –, che ha il compito di promuovere la corretta applicazione dei principi contabili introdotti dal decreto legislativo 118/2011, d'intesa con la Commissione per l'armonizzazione degli Enti territoriali istituita presso il MEF ai sensi del comma 1, dell'art. 3-*bis* del cennato decreto legislativo.

Il nuovo processo prevede l'avvio di una fase immediata di riaccertamento dei residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015, con l'applicazione del principio della c.d. competenza finanziaria potenziata, mentre la disciplina del Piano dei conti integrato (ispirata a criteri comuni di contabilizzazione che valgano anche per l'area Stato) potrà consentire il monitoraggio dei conti pubblici in forma omogenea con l'obiettivo di raccordare i conti delle Amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali.

Significativa è la parte della riforma che prevede l'estensione del carattere autorizzatorio proprio del bilancio annuale al bilancio di previsione finanziario pluriennale, per le susseguenti implicazioni gestionali[20].

Il nuovo istituto normativo della "competenza finanziaria potenziata" impone, infatti, agli Enti locali, a decorrere dall'anno 2015, di iscrivere negli schemi di bilancio il fondo per la copertura degli impegni pluriennali derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti denominato "fondo pluriennale vincolato".

Il periodo di sperimentazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio è stato inizialmente condotto da 12 Province e 68 Comuni.

Di questi, 6 sono stati esclusi dalla sperimentazione con d.m. 13 luglio 2012; 14 hanno rinunciato alla sperimentazione nel corso del 2013 ed un nuovo comune è subentrato nello stesso anno.

Nella prima fase le difficoltà di applicazione del nuovo sistema di contabilità pubblica ha scoraggiato molti enti locali che hanno evitato l'anticipata applicazione delle nuova normativa.

Neppure i benefici accordati dalla legislazione dettata per gli Enti sperimentatori, quali l'alleggerimento del patto di stabilità, la deroga ai limiti previsti per la spesa del personale, sono stati sufficienti ad incentivare l'anticipata applicazione della citata riforma.

Solo con l'entrata in vigore dell'art. 9 del DL n. 102/2013, che ha procrastinato il periodo di sperimentazione, si è potuta registrare l'estensione ad altri enti: ad oggi si contano 23 Province, 373 Comuni e 5 unioni di Comuni.

La nuova disciplina restituisce alla contabilità quella funzione conoscitiva che la caratterizza, anche se richiede, soprattutto per gli Enti locali, una particolare attenzione alla gestione delle risorse vincolate confluenti nel risultato di amministrazione.

La corretta applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata potrà consentire la definitiva cancellazione dei debiti cui non corrispondano obbligazioni giuridicamente perfezionate e l'eliminazione, con successiva reimputazione ad esercizi successivi, di debiti che, pur corrispondendo ad obbligazioni giuridicamente perfezionate e perciò impegnabili, non siano pervenuti a scadenza.

Si auspica che il processo evolutivo prosegua senza eccessivi ammorbidimenti.

---

[20] Con la nuova metodologia contabile gli stanziamenti di entrata e di spesa degli esercizi 2015, 2016 e 2017 dovranno consentire la re-imputazione dei residui attivi e passivi cancellati e l'aggiornamento degli stanziamenti riguardanti il fondo pluriennale vincolato.
La copertura finanziaria delle spese re-impegnate cui non corrispondono entrate riaccertate nel medesimo esercizio è costituita dal fondo pluriennale vincolato, salvi i casi di disavanzo tecnico.
Analogamente i bilanci degli Enti locali in sede di formazione dovranno essere caratterizzati dall'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 in occasione del finanziamento del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Procedure di riequilibrio finanziario pluriennale degli Enti locali

Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli Enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, con l'art. 3, comma 1, lettera r), ha inserito, nel Titolo VIII – Enti locali deficitari o dissestati – del d.lgs. 267 del 18 agosto 2000, 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 a quelle previste dagli artt. 242 e 244 dello stesso TUEL, di Enti in condizioni strutturalmente deficitarie ed Enti in situazioni di dissesto finanziario.

Va detto che la procedura di riequilibrio introdotta dal decreto-legge n. 174/2012 ha dovuto scontare l'esiguità delle risorse del Fondo di solidarietà comunale –FSC che non si sono quindi rivelate utili ai fini, appunto, del piano di riequilibrio.

Procedure di dissesto finanziario

Com'è noto l'adozione dei piani di riequilibrio introdotti dal DL n. 174/2012, prevede la particolare procedura del "dissesto guidato", in caso di "gravi e reiterati inadempimenti" alle prescrizioni del piano approvato, che sostanzialmente impone agli amministratori di adempiere a tali prescrizioni entro un termine di 30 giorni, trascorsi i quali inutilmente, viene dichiarato il dissesto da parte dell'Ente stesso.

La possibilità di adottare e gestire un piano di riequilibrio è del resto nell'ottica della maggiore responsabilizzazione dell'ente e dei suoi amministratori.

Ben diversa è la logica perseguita dalla normativa sul dissesto che risale al DL n. 66/1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 144 del 24 aprile 1989, ampiamente modificata e trasfusa nel TUEL ed è caratterizzata dal "commissariamento" dell'ente, il cui organo deve comunque presentare e far approvare un'ipotesi di bilancio che garantisca l'effettivo riequilibrio.

Le unioni e le fusioni dei Comuni

Di rilievo è l'evoluzione del cosiddetto "associazionismo intercomunale", ed in particolare delle unioni dei Comuni (468 nel 2014).

I finanziamenti statali, a legislazione stabile, a favore delle forme associative (fusioni - unioni di Comuni – Comunità montane) dall'anno 2012, si compongono di due stanziamenti distinti per un importo totale pari ad euro 11.878.508:

- euro 1.549.370, destinati a incentivare la fusione e l'unione di Comuni (ai sensi dell'articolo 1, comma 164, lettera d) della legge n. 662 del 23 dicembre 1996;
- euro 10.329.138, destinati a incentivare l'esercizio associato delle funzioni svolte da Unioni di Comuni e da Comunità montane (ai sensi dell'articolo 53, comma 10 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000).

Per l'anno 2014, come si è detto, la legge di stabilità 2014 ha previsto un consistente incremento delle dotazioni finanziarie (30 milioni per le unioni e 30 milioni per le fusioni) sempre a valere sul FSC.

Con l'Intesa del 10 aprile 2014, si è proceduto ad un primo riparto delle risorse disponibili, pari a 40,3 milioni, attribuendole direttamente, per euro 23,3 a 12 Regioni: Liguria, Lazio, Abruzzo, Umbria, Campania, Emilia Romagna, Piemonte, Sicilia, Toscana, Veneto, Calabria e Sardegna (v. tavola 25).

TAVOLA 13

REGIONE	SOMME ATTRIBUITE
ABRUZZO	324.240,56
CALABRIA	31.368,94
CAMPANIA	499.644,63
EMILIA ROMAGNA	6.582.246,83
LAZIO	1.105.281,04
LIGURIA	804.371,72
PIEMONTE	3.315.973,10
SARDEGNA	4.774.202,73
SICILIA	1.774.283,65
TOSCANA	3.735.860,94
UMBRIA	180.459,90
VENETO	3.240.801,32
TOTALE	**26.368.735,36**

Fonte: dati Ministero dell'interno

Per quanto attiene, più in particolare, alle "fusioni" la ratio delle stesse corrisponde in pieno ad una logica, non solo di razionalizzazione, ma soprattutto di sostenibilità di oneri finanziari troppo elevati rispetto alle risorse disponibili e, comunque di un maggior margine di manovra per la soddisfazione delle esigenze della collettività amministrata.

E' possibile quindi formulare alcune considerazioni che tengono conto che elementi fondamentali di un processo di razionalizzazione mediante fusione sono le economie di scala di più significative dimensioni ed un più adeguato rapporto tra dipendenti e cittadini.

Per quanto fin dalla legge n. 142 dell'8 giugno 1990 si siano viste con favore le fusioni tra Comuni, per raggiungere la soglia di 5.000 abitanti, negli anni successivi non si sono rinvenuti risultati degni di nota: finché, nel 2012, con il decreto-legge n. 95 sulla *Spending Review* sono stati previsti ulteriori incentivi finanziari, rispetto alla normativa precedente, che vengono a consolidarsi con la legge di stabilità 2014 – legge n. 147 del 27 dicembre 2013, che prevede finanziamenti articolati fino al 2016 a valere sul Fondo di Solidarietà Comunale.

A fronte del dato 2011 di una sola fusione (peraltro dal 1995 non si erano avute più di 2 fusioni all'anno), nel 2014 le fusioni sono 26. La media regionale delle unità interessate da ogni fusione non supera comunque il numero di 3 che, in pratica, è rinvenibile nella sola Emilia Romagna.

Si tratta quindi di un processo ancora marginale nel quale la valutazione dei risparmi è in prospettiva e si fonda essenzialmente sulle unità di personale che vanno a diminuire.

Ferma restando l'esigenza di una verifica "sul campo" dell'operatività degli incentivi, può evidenziarsi come i benefici per la collettività possano aumentare in seguito ad un processo di razionalizzazione che dia luogo ad una minore pressione fiscale, ovvero ad un miglioramento della quantità e della qualità dei servizi resi.

Al tempo stesso, la possibile riduzione delle entrate tributarie, potrebbe non essere compensata, per l'Ente, da una corrispondente riduzione delle spese.

Va sottolineata - dando per acquisito che l'accorpamento debba essere reale e non "di facciata" - l'esigenza di disporre di un periodo "medio" di osservazione, in quanto qualsiasi processo di razionalizzazione comporta costi sensibili nel primo periodo di applicazione.

Può affermarsi, conclusivamente, che le "fusioni" appaiano, anche in un'ottica sistematica, ben più decisive delle "unioni", sia dal punto di vista economico che sotto il profilo della razionalizzazione.

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

Considerazioni di sintesi
1. Ruolo del Ministero e programmazione strategica
2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. La revisione degli assetti organizzativi e la riduzione degli organici; 2.2. Gli organismi collegiali; 2.3. Gli organismi vigilati; 2.4. ISPRA e SOGESID S.p.A.:* 2.4.1. L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA); 2.4.2. La Società per Azioni SOGESID; *2.5. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza*
3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. La programmazione finanziaria; 3.2. La gestione delle spese; 3.3. I residui passivi perenti, le reiscrizioni e le prescrizioni; 3.4. La situazione debitoria*
4. Missioni e programmi: analisi finanziaria e principali risultati gestionali

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 prevenzione del rischio idro-geologico, la protezione e conservazione della biodiversità, al fine di mantenere la qualità dell'ambiente in termini di conservazione e gestione delle risorse naturali, nonché lo smaltimento dei rifiuti e il risanamento dei siti inquinati, attività tutte, e particolarmente lo smaltimento dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati, di grandissima attualità, con implicazioni di forte impatto sociale ed economico.

Il particolare interesse per la materia ha trovato espressione in recenti interventi normativi.

Con dPCM del 27 maggio 2014 è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio la struttura di missione, che, ai sensi dell'art. 7, comma 9, del DL n. 133 del 2014, opera di concerto con il MATTM ed il MISE nelle attività pianificatorie, istruttorie e di ripartizione delle risorse finanziarie, finalizzate alla realizzazione degli interventi urgenti in materia di dissesto idrogeologico, di difesa e messa in sicurezza del suolo, di sviluppo delle infrastrutture idriche, assicurando la funzione di coordinamento tra i diversi livelli di governo (centrale e periferico), gli Enti pubblici nazionali e territoriali e gli altri soggetti aventi natura pubblica e/o privata, per un più razionale ed efficace utilizzo delle risorse.

Nel maggio di quest'anno è stato, poi, approvato il d.d.l. 1345-B, che introduce nel codice penale un nuovo titolo dedicato ai "Delitti contro l'ambiente" (Libro II, Titolo VI-*bis*, artt. 452-*bis*-452-*terdecies*), all'interno del quale sono previste cinque figure di reati ambientali: inquinamento ambientale; disastro ambientale; traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività; impedimento del controllo; omessa bonifica.

La consapevolezza del "valore ambiente", come bene assoluto e primario, e del ruolo centrale che il Ministero è destinato a svolgere nei prossimi decenni, anche con riferimento al rilievo internazionale delle problematiche gestite, trova rispondenza negli stanziamenti definitivi dell'esercizio 2014, pari a circa 895 milioni, in aumento rispetto sia al 2013 (+35,7 per cento), che rispetto all'intero quadriennio precedente (2010-2013). Anche la missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", che da sola assorbe l'86,4 per cento di tutto lo stanziamento del Ministero, presenta stanziamenti definitivi per il 2014 in aumento rispetto al 2013 (circa il 44 per cento in più).

Con riferimento alla fase della gestione della spesa, rispetto al 2013 aumenta l'ammontare degli impegni totali (+6,3 per cento), ma diminuisce quello dei pagamenti totali (-10,2 per cento).

Si registra un incremento della spesa corrente, sia sul lato degli impegni (+17,4 per cento) che dei pagamenti (+3,9 per cento), mentre c'è una flessione sul versante della spesa in conto capitale (impegni totali -5 per cento; pagato totale -23,5 per cento).

Rispetto al 2013 il valore dei residui totali registra una crescita del 23,8 per cento; il fenomeno di perenzione amministrativa comporta nel 2014 l'iscrizione nel Conto del patrimonio di circa 152 milioni, di cui circa 148 afferenti a residui passivi di parte capitale.

Elemento di novità è rappresentato dall'adozione del dPCM 10 luglio 2014 n. 142, contenente il *"Regolamento di organizzazione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Organismo indipendente di valutazione della performance e degli Uffici di diretta collaborazione"*.

In assenza di un ruolo tecnico interno al Ministero, molte delle funzioni istituzionali vengono svolte in maniera strutturale attraverso l'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e la società *in house* SOGESID S.p.A..

Una prima analisi, in termini di consolidato di costo del personale, retribuzioni medie ed incidenza del costo del personale sul costo di produzione, tra Enti vigilati (ISPRA e SOGESID S.p.A.) e Ministero, evidenzia che il costo complessivo del "settore Ambiente" viene sostenuto per oltre il 50 per cento attraverso organismi esterni al Ministero.

Pertanto, il dato contabile iscritto nel bilancio MATTM per la voce "spesa di personale" non è rappresentativo della reale esposizione finanziaria, così come non appare significativo il dato di spesa per "studi e consulenze", che nel 2014 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.

L'esposizione debitoria del MATTM ammonta complessivamente a circa 16,5 milioni di cui circa 2,5 milioni di euro per l'esercizio 2014 e circa 14 milioni di euro per l'esercizio 2013 e precedenti. L'analisi effettuata evidenzia tipologie di debiti fuori bilancio con causali ripetute negli anni, che, pertanto, non presentano più il carattere della imprevedibilità.

Con riferimento alle principali tematiche gestionali, in base alla rilevazione effettuata dal Ministero, relative agli anni 2013 e precedenti, non risultano raggiunti gli obiettivi fissati dal decreto legislativo n. 152 del 2006 e dalla legge 27 dicembre 2006 (il 65 per cento per il 2012; il 60 per cento per il 2011) in materia di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, pur registrandosi nel 2013 una contrazione nella produzione di rifiuti rispetto all'anno precedente ed un aumento della raccolta differenziata. La situazione è oggetto di controllo da parte del Ministero, anche perché molte delle procedure di infrazione aperte dalla Commissione Europea nei confronti dell'Italia ineriscono al tema della gestione e smaltimento dei rifiuti in discarica.

Dal monitoraggio effettuato circa i trasferimenti a carico del Ministero in materia di dissesto idrogeologico, emerge che il MATTM dal 2010 ad oggi ha erogato circa 700 milioni sugli 833 dovuti, mentre si registrano significativi ritardi nel trasferimento delle risorse da parte delle Regioni, da attribuirsi ai vincoli derivanti dalle singole leggi regionali nonché alla necessità di programmare i trasferimenti nel rispetto del patto di stabilità, il che ha comportato

sensibili rallentamenti nell'attuazione degli interventi previsti negli Accordi di programma stipulati.

1. Ruolo del Ministero e programmazione strategica

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. 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.

La Direttiva generale 2014 sull'attività amministrativa e sulla gestione ha posto l'accento sulla necessità di attuare le politiche europee attraverso lo sviluppo di una maggiore coerenza fra l'azione di governo centrale e regionale, assicurando unitarietà alla pianificazione ed alla realizzazione della politica ambientale. In questo quadro di riferimento indica, tra le priorità, il potenziamento delle iniziative in materia di rifiuti e bonifiche dei siti inquinati, nonché la messa in sicurezza del territorio attraverso gli strumenti della prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico.

Il particolare interesse per la materia ha trovato espressione in recenti interventi normativi.

Con dPCM del 27 maggio 2014 è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio la struttura di missione, che, ai sensi dell'art. 7, comma 9, del DL n. 133 del 2014, opera di concerto con il MATTM ed il MISE nelle attività pianificatorie, istruttorie e di ripartizione delle risorse finanziarie, finalizzate alla realizzazione degli interventi urgenti in materia di dissesto idrogeologico, di difesa e messa in sicurezza del suolo, di sviluppo delle infrastrutture idriche, assicurando la funzione di coordinamento tra i diversi livelli di governo (centrale e periferico), gli Enti pubblici nazionali e territoriali e gli altri soggetti aventi natura pubblica e/o privata, per un più razionale ed efficace utilizzo delle risorse.

In data 19 maggio 2015 è stato approvato il d.d.l. 1345-B, che introduce nel codice penale un nuovo titolo dedicato ai "Delitti contro l'ambiente" (Libro II, Titolo VI-*bis*, artt. 452 *bis* 452-*terdecies*), all'interno del quale sono previste cinque figure di reati ambientali: inquinamento ambientale; disastro ambientale; traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività; impedimento del controllo; omessa bonifica.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. La revisione degli assetti organizzativi e la riduzione degli organici

Il dPCM 22 gennaio 2013 ha recepito la proposta di rideterminazione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di cui al DL 6 luglio 2012, n. 95 convertito, con modificazioni, dalla legge 135 del 2012, che prevedeva una riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e non generale in misura non inferiore al 20 per cento di quelli esistenti ed una riduzione dell'organico del personale non dirigenziale in misura non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico.

Gli effetti delle misure di riduzione e di razionalizzazione degli assetti organizzativi, assunte nel 2013, hanno portato, nel corso dell'anno 2014, all'adozione del dPCM 10 luglio 2014, n. 142, contenente il *"Regolamento di organizzazione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Organismo indipendente di valutazione della performance e degli Uffici di diretta collaborazione"*. Sulla base di tale regolamento, che conferma l'entità delle dotazioni organiche rimodulate con il predetto dPCM del 2013, è stato emanato il decreto ministeriale n. 8 del 19/01/2015 relativo alla definizione dettagliata delle divisioni di livello non generale.

Non disponendo il Ministero di sedi periferiche, la tavola che segue espone la situazione del personale riferita alla struttura centrale, che presenta un grado di copertura per gli uffici dirigenziali del 76 per cento e per il personale del comparto del 94 per cento.

TAVOLA 1

SITUAZIONE DEL PERSONALE AL 31 DICEMBRE 2014

Qualifiche	Organico	Personale in servizio			
		A tempo indeterminato	A tempo determinato	Totale	% Copertura
Uffici dirigenziali I fascia	8	4	4*	8	100
Uffici dirigenziali II fascia	33	20**	3	23	70
Uffici dirigenziali II fascia tecnici – ispettivi					-
Totale Uffici dirigenziali	**41**	**24**	**7**	**31**	**76**
Area III	336	315		315	94
Area II	219	207		207	95
Area I	4	4		4	100
Totale personale Aree	**559**	**526**		**526**	**94**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MATTM

*1 dirigente I fascia ex art. 19, comma 5-*bis* d.lgs. 165/2001 proveniente da altra Amministrazione; 2 dirigenti di II fascia con incarico di I fascia ai sensi ex art. 19, comma 4 del d.lgs. n. 165/2001; 1 dirigente di II fascia con incarico di I fascia fuori ruolo all'ISPRA.

** non sono compresi un dirigente in esonero, due in fuori ruolo di cui uno con incarico di I fascia all'ISPRA e due titolari di un incarico di I fascia al Ministero.

Con riferimento al sistema dei controlli interni, permangono criticità già evidenziate nello scorso esercizio dall'OIV, tra le quali particolare rilevanza assume l'assenza di un sistema informativo e informatico a supporto del ciclo della *performance* e della sua integrazione con il processo di programmazione economico finanziaria, con il controllo di gestione e con il sistema di gestione del personale, il che impedisce lo svolgimento di una periodica e regolare attività di monitoraggio delle spese e di rilevazione degli scostamenti.

Criticità che inevitabilmente incidono sul processo di valutazione dei dirigenti. Infatti, sulla base di quanto comunicato dall'OIV si rileva che gli obiettivi individuali assegnati ai dirigenti coincidono con gli obiettivi operativi relativi alla *performance* organizzativa del Ministero[1], mentre per il personale non dirigente la valutazione individuale è ricondotta alla valutazione della *performance* organizzativa del personale dirigente di I e II fascia, senza alcun riferimento attuativo alla valutazione dei comportamenti e delle competenze.

Come già evidenziato nella precedente relazione, in assenza di un ruolo tecnico interno al Ministero, molte delle funzioni istituzionali vengono svolte in maniera strutturale attraverso ISPRA e SOGESID S.p.A.[2].

[1] Per i dirigenti di I e II fascia la valutazione della *performance* individuale 2014 è tra il 97 ed il 100.

[2] 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..."*.; Corte dei conti Sezione Controllo Enti - deliberazione n. 43/2014 del 20 maggio 2014 - Relazione sulla gestione finanziaria della SOGESID S.p.A. per l'esercizio 2012: *"...L'impiego di personale della SOGESID direttamente presso le strutture del Ministero può prestarsi ad essere utilizzato come mezzo elusivo dei vincoli di assunzione di personale e delle limitazioni e delle condizioni per il conferimento di incarichi per prestazioni di servizi.."*; Corte dei conti Sezione Controllo Enti - deliberazione n. 24/2015 del 24 marzo 2015 - Relazione sulla gestione finanziaria della SOGESID S.p.A. per l'esercizio 2013: *"..Ancora nel 2013 si deve porre in evidenza il*

Il dato di spesa di personale iscritto nel bilancio del Ministero, non è, pertanto, rappresentativo della reale esposizione finanziaria dell'Amministrazione[3]; eguali considerazioni possono svolgersi per il dato di spesa impegnata in bilancio per la voce "studi e consulenze", che per l'anno 2014 è pari a zero.

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.

2.2. Gli organismi 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, comma 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 per la valutazione d'impatto strategica (VAS) e per la valutazione di impatto ambientale (VIA) 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 2008[4].

La particolare disciplina normativa trova la sua giustificazione nella circostanza che le predette Commissioni, per esplicita previsione normativa, devono operare "senza oneri a carico del bilancio dello Stato".

I dati di consuntivo evidenziano, però, che nell'esercizio 2014 le somme riassegnate al capitolo di entrata 2592/07, pari a circa 2,5 milioni, non riescono a coprire le spese della Commissione VIA-VAS[5], pari a circa 4,7 milioni di euro, anche a causa del meccanismo di retribuzione previsto[6] per i componenti (compenso fisso annuo), cui si aggiungono le spese di missione e di funzionamento, anche indirette[7], dell'Organo.

---

fenomeno dell'impiego di personale della SOGESID presso il Ministero i cui costi sono coperti dai corrispettivi delle relative convenzioni per attività cui il predetto Dicastero dovrebbe far fronte con il proprio organico..."

[3] Cfr. il successivo paragrafo 3.

[4] L'art. 5, comma 2-*bis*, del DL N. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, ha recato la seguente interpretazione autentica: «2-bis. *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 2-*bis, *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.

[5] Ai sensi dell'art. 9, comma 7, d.P.R. n. 90 del 2007, il costo della commissione VIA-VAS è a carico dei soggetti richiedenti la valutazione ambientale (mediante il versamento di una quota pari allo 0,5 per mille del valore delle opere da realizzare).

[6] I compensi dei Commissari sono quantificati in base al d.m. GAB/DEC/2008/153. L'importo è decurtato del 10 per cento ai sensi dell'articolo 6, comma 3 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

[7] Nell'esercizio 2014 il Ministero ha iscritto in bilancio impegni a favore di SOGESID S.p.A. a titolo di assistenza specialistica alla Commissione VIA-VAS per euro 566.526.

Tale modalità operativa ha determinato già nell'esercizio precedente l'insorgere di debiti fuori bilancio[8], mentre risultano da impegnare nell'esercizio 2015 ancora 1,6 milioni circa per oneri ed emolumenti di competenza 2014 .

Di seguito si riporta un quadro di dettaglio relativo ai costi dei singoli organi collegiali attivi per il 2014.

TAVOLA 2

ORGANI COLLEGIALI

(in migliaia)

Organo collegiale	Numero componenti	Compenso complessivo dell'organo	Totale Spesa dell'organismo
VIA-VAS	48	3.757	4.699
ECOLABEL-COAUDIT	13	167	178
AIA-IPPC	23	263	416
CITES	18	0	3

Fonte: MATTM

2.3. Gli organismi vigilati

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

In particolare, resta 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. 152 del 2006. Ad oggi le Autorità di distretto non risultano ancora costituite, tanto che, con disposizioni successive[9], è stato necessario prorogare l'operatività delle cessate Autorità di bacino di rilievo nazionale.

Con riferimento al riordino degli Enti Parco[10] - in applicazione del d.P.R. n. 73 del 16 aprile 2013, con il quale è stato ridotto il numero dei componenti del Consiglio Direttivo ed eliminata la corresponsione del gettone di presenza – in data 29 dicembre 2014 sono stati nominati i Consigli Direttivi dell'Ente Parco Appennino Tosco-Emiliano, Gran Sasso e Monti della Laga, Val Grande, Majella, Circeo, Foreste Casentinesi Monte Falterona Campigna, Arcipelago Toscano ed Appennino lucano - Val d'Agri - Lagonegrese.

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 473 unità. Entro sei mesi dall'adozione del citato dPCM, le Amministrazioni interessate avrebbero dovuto adottare i regolamenti di organizzazione, secondo i rispettivi ordinamenti, ma ad oggi le procedure di approvazione di detti regolamenti non risultano concluse.

---

[8] Cfr. il successivo paragrafo 3.4.

[9] 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, commi 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, sostituendo il comma 2-*bis* 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.

[10] Sull'argomento la Corte dei conti-Sezione controllo Enti ha più volte rilevato (cfr. da ultimo SCE/111/2014/RGES, Relazione Ente Parco nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni - Es. 2013; SCE/120/2013/RGES, Relazione Ente Parco nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni - Es. 2012: SCE/16/2014/RGES, Relazione Ente Parco nazionale Alta Murgia - Ess. 2011-2012) che, ad oltre venti anni dall'emanazione della legge n. 394 del 6 dicembre 1991, 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.