

#### 2.4. ISPRA e SOGESID S.p.A.

Il Ministero si avvale, per lo svolgimento dei compiti e delle attività tecnico scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, dell'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e, attraverso convenzioni, di SOGESID S.p.A., che svolge attività strumentali alle esigenze, finalità, competenze ed attribuzioni istituzionali del MATTM.

Un primo quadro d'assieme<sup>11</sup> dei due organismi evidenzia come i relativi costi di produzione risultano coperti ampiamente dai "contributi" erogati dallo Stato<sup>12</sup>, mostrando, quindi, un alto livello di dipendenza finanziaria. Se si considera, infatti, il triennio 2012-2014, tali contributi sono in media pari a circa 102 milioni di euro, a fronte dei quali i costi di produzione risultano coperti, in media, per oltre il 70 per cento.

TAVOLA 3  
ENTI ESTERNI ALLA AMMINISTRAZIONE: RISORSE STATALI E COSTO DI PRODUZIONE

<i>(in migliaia)</i>			
Settore di intervento Ambiente	Media dei pagamenti del triennio 2012-2014	Costo della produzione	Indice % di copertura
ISPRA	91.794	119.924	76,5
SOGESID S.p.A.	11.045	25.954	42,6
<b>Totale settore</b>	<b>102.839</b>	<b>145.878</b>	<b>70,5</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e dati forniti dalle Amministrazioni

Il confronto tra i costi degli organismi e i costi del MATTM (desunti dal *budget*) fa emergere che il costo complessivo del "settore Ambiente" viene sostenuto per oltre il 50 per cento da organismi esterni al Ministero<sup>13</sup>.

TAVOLA 4  
COSTO DI PRODUZIONE E COSTO TOTALE DEI SERVIZI

<i>(in migliaia)</i>				
Settore di intervento Ambiente	Enti	Ministero	Costo totale	Indice % del costo produzione Enti sul Totale
	Costo della produzione	Costi propri		
	145.878	131.692	277.570	52,6
<b>Totale complessivo</b>	<b>102.839</b>	<b>145.878</b>	<b>277.570</b>	<b>52,6</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni e sul *budget* economico del MATTM

Infine, il confronto tra organismi vigilati e Ministero in termini di Costo del personale, retribuzioni medie e incidenza del Costo del personale sul costo di produzione, conferma la notevole incidenza dei due organismi sulle attività svolte in favore del Settore ambiente.

Si è potuto analizzare il solo dato relativo alle consulenze esterne di SOGESID S.p.A. (che, di fatto, integrano il costo del personale della società stessa<sup>14</sup>) e non anche quelle di ISPRA, dato dichiarato dal MATTM "non ricavabile".

<sup>11</sup> Le tavole che seguono riprendono l'analisi effettuata dalle Sezioni Riunite nel "Rapporto 2015 sul coordinamento della Finanza Pubblica".

<sup>12</sup> Si tratta di pagamenti sia di competenza che sui residui derivanti per circa 90,8 milioni dal Ministero dell'ambiente e circa 485 mila euro da altri Ministeri (Ministero delle politiche agricole e forestali e Ministero degli affari esteri).

<sup>13</sup> Trattasi di dato calcolato per approssimazione, in quanto in minima percentuale SOGESID S.p.A. svolge attività anche per altri soggetti pubblici.

<sup>14</sup> Deliberazione n. 24/2015 del 24 marzo 2015 - Relazione sulla gestione finanziaria della SOGESID S.p.A. per l'esercizio 2013: "Il largo uso (circa il 30 per cento del valore della produzione) dei contratti di consulenze e collaborazioni esterne si spiega con il tipo di attività che rende necessario il ricorso della società ad apposite professionalità per l'adempimento delle commesse di volta in volta affidate. I costi di questo genere di incarichi sono coperti dai corrispettivi dei contratti e delle convenzioni stipulati con i soggetti istituzionali con i quali collabora.."; 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: "Il largo uso dei contratti di lavoro autonomo è di regola giustificato dalla necessità della società di dotarsi di apposite professionalità per l'adempimento delle commesse di volta in volta affidate..".

TAVOLA 5

PERSONALE NEGLI ENTI ESTERNI E NEI MINISTERI: CONSISTENZA, COSTO E RETRIBUZIONE MEDIA

Settori di intervento Ambiente	Dati riferibili agli Enti					Dati riferiti ai Ministeri vigilanti				
	(in migliaia)				Incidenza % Costo del personale sul Costo di produzione	(in migliaia)				Incidenza % Costo del personale sui Costi propri
	Costo della produzione	di cui costo del personale	Numero unità di personale	Retribuzione media		Costi propri	Costo del personale	Anni persona	Retribuzione media	
I.S.P.R.A.	119.924	74.383	1.306	56,95	62,0	131.692	57.720	987	58	44
SOGESID	25.954	8.688	137	63,00	33,5					
consulenze		7.480								
<b>Totale</b>	<b>145.878</b>	<b>90.551</b>	<b>1.443</b>	<b>119,95</b>	<b>62,7</b>					

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni e *budget* economico del MATTM

#### 2.4.1. L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)

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

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

L'ISPRA è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che deve impartire le direttive generali alle quali l'Istituto si attiene nel perseguimento dei propri compiti istituzionali<sup>15</sup>.

Lo Statuto dell'ISPRA è stato approvato in data 27 novembre 2013, mentre, come comunicato dall'Amministrazione, nell'esercizio 2014 non è stata emanata la prevista Convenzione triennale<sup>16</sup> tra il Ministero e l'Istituto, con la quale sono individuate le eventuali ulteriori attività, non incompatibili con i servizi ordinari, che ISPRA è chiamata a svolgere, nonché le risorse allo scopo disponibili.

La tavola che segue illustra l'aumento dell'ammontare del contributo ordinario erogato ad ISPRA, che per il 2014 è pari a circa 85 milioni, cui vanno aggiunti circa 4 milioni di euro

<sup>15</sup> L'articolo 2, comma 6, del dPCM 10 giugno 2014, n. 142, recante il *Regolamento di organizzazione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare*, dispone che il Ministro si avvale dell'ISPRA per i compiti istituzionali e le attività tecnico-scientifiche e di controllo ambientale di interesse nazionale. In particolare, l'articolo 3, comma 1, lettera k) prevede che il Segretario generale del Ministero coadiuva il Ministro nella redazione delle direttive generali all'ISPRA per il perseguimento dei compiti istituzionali, nonché, con la collaborazione della Direzione per gli Affari Generali e del personale, nell'esercizio della vigilanza sull'ISPRA.

<sup>16</sup> Come risulta dalla Sezione controllo Enti della Corte dei conti - Determinazione n. 53/2013 - Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ISPRA - esercizi 2009-2010-2011: *“... in mancanza della prevista stipula della Convenzione triennale tra Ministero vigilante ed Istituto, indicante le linee guida e gli indirizzi per lo sviluppo delle attività, le iniziative proposte dal Ministero sono pervenute al di fuori di un organico piano di attività pluriennale e, quindi, senza la possibilità di una chiara pianificazione di obiettivi e di risorse...”*. La circostanza è, ovviamente, riferita agli esercizi finanziari esaminati nella relazione; tuttavia, tale osservazione vale anche per l'esercizio 2014, dal momento che la convenzione non è stata stipulata.

impegnati nel medesimo esercizio, in forza di contratti o convenzioni stipulati dai diversi Centri di Responsabilità del Ministero, di cui le somme a residuo 2015 ammontano a circa 1,9 milioni.

TAVOLA 6

## CONTRIBUTO ORDINARIO ISPRA ANNI 2009/2014

ANNO	Contributo ordinario	(in migliaia)
		Var % es. -1
2009	90.161	
2010	86.020	-4,6
2011	83.292	-3,2
2012	84.213	1,1
2013 <sup>17</sup>	80.435	-4,5
2014	85.229	6,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MATTM

## 2.4.2. La Società per Azioni SOGESID

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

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

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

Con decreto 22 gennaio 2015, n. 13 il Ministro dell'ambiente ha esercitato il suo potere d'indirizzo nei confronti della Società per l'anno 2015, approvando la suddetta direttiva, che prevede le priorità politiche, gli ambiti d'intervento, le modalità di monitoraggio e controllo ed i costi di riferimento per le prestazioni rese.

Si rileva che le materie oggetto della direttiva appaiono in gran parte sovrapponibili ai compiti istituzionali del MATTM, pur se in essa si fa riferimento allo svolgimento di funzioni strumentali e di supporto.

Con riguardo all'aspetto finanziario, nell'esercizio 2014 le somme impegnate a favore di SOGESID per lo svolgimento di attività di supporto ed assistenza specialistica sono state pari a 7,86 milioni di euro, quasi interamente portate a residuo 2015.

Nel 2015 è stata anche sottoscritta, per la prima volta, una Convenzione quadro<sup>18</sup> con SOGESID S.p.A., al fine di realizzare una programmazione delle linee di attività affidate.

<sup>17</sup> A fine 2013, in applicazione dell'art. 2 bis "Intervento urgente per l'efficacia dell'azione ispettiva ambientale" del DL 4 giugno 2013, n. 61 "Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale", è stato istituito sullo stato di previsione del Dicastero sul cap. 3623 un nuovo piano gestionale (pg. 3) denominato "Contributo all'ISPRA in favore del personale con qualifica di ispettore ambientale". Il contributo - pari a 90.000 euro annui per il triennio 2013-2015 - è a favore del personale dell'Istituto avente la qualifica di ispettore ambientale.

<sup>18</sup> Che prevede, tra l'altro, verifiche trimestrali sullo stato di attuazione delle iniziative in corso.

### 2.5. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza

L'Amministrazione ha comunicato che nel corso dell'anno 2014 ha provveduto all'approvazione del primo Piano triennale per la prevenzione della corruzione e del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (d.m. 192 del 27 giugno 2014), concentrando l'attenzione su alcune misure di carattere generale, relative all'approvazione e la pubblicazione del Codice di Comportamento dei dipendenti del Ministero; alla richiesta della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità, incompatibilità e situazioni di conflitto di interessi a tutti coloro che sono titolari di incarichi (comprendendo in questa categoria sia i dipendenti, sia i collaboratori/consulenti/esperti); alla firma del patto di integrità che diviene parte integrante dei contratti sottoscritti dal Ministero; alla formazione finalizzata; allo sviluppo della sezione "Amministrazione trasparente" nel sito istituzionale, mentre l'aspetto delle verifiche delle dichiarazioni costituirà oggetto della programmazione 2015.

## 3. Analisi finanziarie e contabili

### 3.1. La programmazione finanziaria

Dai dati trasmessi dall'UCB emerge il rispetto dei limiti stabiliti dalla normativa in materia di contenimento della spesa (DL 78 del 2010; DL 95 del 2012; DL 66 del 2014), mentre come chiarito al paragrafo 2.1., il dato della voce di spesa "studi e consulenze", che risulta pari a zero, non appare significativo, stante il collegamento funzionale con SOGESID S.p.A. ed ISPRA.

Dall'esame dei dati contabili emerge che per la prima volta dal 2010 cresce lo stanziamento iniziale e definitivo di competenza del MATFM.

TAVOLA 7

#### ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA

*(in migliaia)*

Esercizio	Stanziamen- ti iniziali di competenza	Stanziamen- ti definitivi di competenza	var % def. es.-1	var. % (def- iniz.)
2010	737.765	1.013.160	-30,9	37,3
2011	554.182	876.073	-13,5	58,1
2012	434.544	658.448	-24,8	51,5
2013	468.161	659.189	0,1	40,8
2014	580.520	894.756	35,7	54,1

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'esame della struttura del bilancio 2014 del Ministero dell'ambiente evidenzia che la missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" assorbe l'86,4 per cento di tutto lo stanziamento del Ministero.

In particolare, tre programmi di spesa (18.5 "Sviluppo sostenibile", 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 il 76,9 per cento del totale degli stanziamenti definitivi.

TAVOLA 8

## STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER MISSIONI - PROGRAMMI

*(in migliaia)*

Missione	Programma	Stanzamenti iniziali di competenza	Stanzamenti definitivi di competenza	% prg su tot. stanz.iniz.	% prg su tot. stanz.def.
017. Ricerca e innovazione	03 Ricerca in materia ambientale	87.135	88.316	15,0	9,9
	03 Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	9.797	38.282	1,7	4,3
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	05 Sviluppo sostenibile	55.462	231.437	9,6	25,9
	08 Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	19.520	21.901	3,4	2,4
	11 Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale	13.525	24.929	2,3	2,8
	12 Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche	211.099	287.605	36,4	32,1
	13 Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino	148.458	169.281	25,6	18,9
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	02 Indirizzo politico	10.425	11.337	1,8	1,3
	03 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	8.955	11.425	1,5	1,3
033. Fondi da ripartire	01 Fondi da assegnare	16.143	10.242	2,8	1,1
<b>Totale</b>		<b>580.520</b>	<b>894.756</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dalla tavola emerge che, nell'ambito della missione 18, l'aumento percentuale più rilevante rispetto agli stanziamenti iniziali si registra nel programma 5 "Sviluppo sostenibile", a causa di riassegnazione al capitolo di spesa 8411 "Fondo da assegnare per interventi nazionali di riduzione delle emissioni climalteranti e la promozione delle fonti energetiche alternative, l'efficientamento energetico degli edifici e dei processi produttivi, la mobilità sostenibile ed ogni altro intervento di adattamento ai cambiamenti climatici compresa la ricerca scientifica", dei proventi derivanti dalle aste delle quote di emissione per gli impianti fissi, ai sensi dell'art. 19 d.lgs. 30/2013<sup>19</sup>.

Con riferimento alle categorie di spesa, le variazioni in aumento più significative rispetto all'esercizio precedente hanno riguardato:

- "Consumi intermedi", per i quali la variazione è pari al 39,7 per cento. L'aumento è riferito, in particolare, al programma 13 (C.d.R. 2) - capitolo 1644<sup>20</sup> (euro 56.416.835,00), finalizzato all'attuazione della cd. "direttiva europea sulla strategia marina" (2008/56/CE);

<sup>19</sup> Vedi successivo paragrafo 3.2. della relazione.

<sup>20</sup> Denominato "spese per il servizio di protezione dell'ambiente marino, per il noleggio di mezzi nautici, aeromobili, mezzi di trasporto e di rimorchio ai fini del controllo e dell'intervento relativi alla prevenzione e alla lotta dell'inquinamento del mare, nonché per la valorizzazione della tutela del mare e delle sue risorse ivi compresa la salvaguardia dei mammiferi marini e delle specie marine protette nel mediterraneo".

- “Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni”, con una variazione in aumento pari al 210,9 per cento: in particolare, il significativo aumento è da attribuirsi al soprarichiamato capitolo 8411. Tra gli altri capitoli che determinano il rilevato incremento si segnala il capitolo 7082<sup>21</sup>, che nel 2014 viene inserito nella categoria XXI (nel 2013 era inserito nella categoria XXII – Contributi agli investimenti - con uno stanziamento definitivo di circa 9,2 milioni);

TAVOLA 9

## STANZIAMENTI DEFINITIVI PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in migliaia)

	Categoria di Spesa	Stanziamenti definitivi di competenza	% sul totale	var. % su exerc.-1
01	Redditi da lavoro dipendente	71.768	8,0	3,1
02	Consumi intermedi	135.613	15,2	39,7
03	Imposte pagate sulla produzione	4.645	0,5	1,0
04	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	155.977	17,4	10,4
06	Trasferimenti correnti a imprese	5.636	0,6	0,0
07	Trasferimenti correnti a estero	11.488	1,3	92,9
09	Interessi passivi e redditi da capitale	3.310	0,4	-8,5
12	Altre uscite correnti	8.854	1,0	-1,1
21	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	227.287	25,4	210,9
22	Contributi agli investimenti	218.757	24,4	20,3
23	Contributi agli investimenti ad imprese	0	0,0	
26	Altri trasferimenti in conto capitale	41.582	4,6	-28,2
31	Acquisizioni di attività finanziarie	0	0,0	
61	Rimborso passività finanziarie	9.841	1,1	3,2
	<b>Totale</b>	<b>894.756</b>	<b>100,0</b>	<b>35,7</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Analizzando la finalizzazione degli stanziamenti definitivi, pari a 895 milioni circa, si osserva che la parte dei trasferimenti, sia correnti che in conto capitale, costituisce il 48,4 per cento dell'intero stanziamento del Ministero.

I redditi da lavoro dipendente (categoria I) incidono per l'8 per cento sul totale degli stanziamenti del Ministero, quota in diminuzione rispetto al dato 2013 (11,3) pur essendo aumentato del 3 per cento in valore assoluto, mentre i consumi intermedi assorbono il 15,2 per cento del totale (erano pari al 14,7 per cento nel 2013), con un incremento in valore assoluto del 39,7 per cento rispetto all'esercizio precedente.

I dati esposti nella tavola successiva evidenziano l'andamento nel quadriennio 2011-2014 delle categorie economiche che hanno registrato nel 2014 gli incrementi più significativi.

In particolare, il dato della categoria II - consumi intermedi - ha superato i valori del 2011, e il dato della categoria XXI- investimenti fissi lordi - è più che triplicato rispetto alla media del triennio precedente.

<sup>21</sup> Cfr. la successiva tavola 11.

STANZIAMENTO DEFINITIVO PER CATEGORIE ECONOMICHE 02 E 21  
QUOTE E ANDAMENTO 2011-2014

TAVOLA 10

(in migliaia)

Cat.	Stanziamenti definitivi di competenza				Percentuale sul totale degli stanziamenti				Var. eserc.-1			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
02	130.452	96.690	97.104	135.613	14,9	14,7	14,7	15,2	-9,0	-25,9	0,4	39,7
21	65.465	59.374	73.106	227.287	7,5	9,0	11,1	25,4	-56,7	-9,3	23,1	210,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Di seguito, nel dettaglio per capitoli della categoria XXI, sono rilevate le voci che hanno determinato tale incremento:

TAVOLA 11

(in migliaia)

	Capitolo di Spesa	Stanziamenti definitivi di competenza	
		2013	2014
Categoria 21	7082*		14.847
	8411		149.250
	8461	75	664
	8552		4.811
<b>Totale</b>		<b>75</b>	<b>169.573</b>

\*Si ricorda che nel 2013 tale capitolo era attribuito alla categoria XXII – Contributi agli investimenti con uno stanziamento definitivo di circa 9,2 milioni.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

## 3.2. La gestione delle spese

Passando all'esame delle spese secondo la classificazione economica, si registra l'incremento del dato della spesa corrente (impegni totali +17,4 per cento; pagamenti totali +3,9 per cento; residui finali +41,5 per cento), mentre diminuiscono gli impegni totali (-5 per cento) ed i pagamenti totali (-23,5 per cento) di parte capitale, con un aumento dei residui finali pari al 20,4 per cento.

Analizzando l'andamento della spesa per le categorie che hanno registrato i maggiori aumenti degli stanziamenti definitivi, si rileva che nella categoria dei consumi intermedi

crescono gli impegni totali (+41,1 per cento), i pagamenti totali (+5,2 per cento), ed i residui finali (+48,4 per cento); nella categoria degli investimenti fissi lordi crescono gli impegni totali (+4,7 per cento), i pagamenti totali (+79,4 per cento), mentre i residui finali sono più che triplicati.

TAVOLA 12

I RISULTATI FINANZIARI DELLA GESTIONE  
PER CATEGORIE ECONOMICHE DI SPESA - ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014

(in migliaia)

Categorie di spesa - Titoli spesa	Impegni Totali		Pagato totale		Residui finali	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Redditi di lavoro dipendente	66.833	66.798	68.009	67.459	1.098	599
<i>di cui</i>						
<i>imposte pagate sulla produzione</i>	3.904	3.844	3.881	3.904	60	1
Consumi intermedi	94.226	132.945	103.567	108.903	40.467	60.037
Trasferimenti di parte corrente	152.890	169.758	148.818	168.113	11.298	13.324
<i>di cui</i>						
<i>alle amministrazioni pubbliche</i>	141.090	154.967	137.005	151.105	8.915	13.159
Altre uscite correnti	4.470	4.454	14.548	3.599	27	882
<i>di cui</i>						
<i>interessi passivi</i>	3.618	3.310	3.618	3.310	0	0
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>318.419</b>	<b>373.955</b>	<b>334.941</b>	<b>348.074</b>	<b>52.890</b>	<b>74.844</b>
Investimenti fissi lordi	71.764	75.160	52.488	94.156	60.700	204.911
Trasferimenti in c/capitale	239.812	220.906	311.864	184.516	211.556	122.832
<i>di cui</i>						
<i>alle Amministrazione pubbliche</i>	181.889	179.335	252.647	140.991	208.632	122.691
Altre spese in conto capitale	0		0		0	
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>311.575</b>	<b>296.066</b>	<b>364.351</b>	<b>278.672</b>	<b>272.256</b>	<b>327.743</b>
<b>SPESE FINALI</b>	<b>629.994</b>	<b>670.021</b>	<b>699.293</b>	<b>626.746</b>	<b>325.146</b>	<b>402.587</b>
Rimborso passività finanziarie	9.533	9.841	9.533	9.841	0	0
<b>SPESE COMPLESSIVE</b>	<b>639.526</b>	<b>679.862</b>	<b>708.825</b>	<b>636.587</b>	<b>325.146</b>	<b>402.587</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

### 3.3. I residui passivi, perenti, le reiscrizioni e le prescrizioni

Il valore dei residui totali è pari a 402,6 milioni, in crescita del 23,8 per cento rispetto al 2013, ma ciò che risalta è il forte incremento dei residui di stanziamento di competenza, più che decuplicati.

TAVOLA 13

RESIDUI PASSIVI PER CATEGORIE ECONOMICHE DI SPESA  
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014

(in migliaia)

Categorie di spesa - Titoli spesa	Esercizio	Residui Iniziali*	Residui Totali (31/12)	Residui Propri	di cui: comp.	Residui di Stanz.	di cui: comp.
Redditi di lavoro dipendente	2013	2.570	1.098	1.098	459	0	0
	2014	1.098	599	599	427	0	0
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	2013	69	60	60	24	0	0
	2014	60	1	1	0	0	0
Consumi intermedi	2013	58.480	40.467	40.467	26.591	0	0
	2014	40.029	60.037	59.610	53.408	428	428
Trasferimenti di parte corrente	2013	11.110	11.298	11.298	5.795	0	0
	2014	11.737	13.324	13.324	12.483	0	0
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	2013	6.995	8.915	8.915	5.795	0	0
	2014	9.353	13.159	13.159	12.317	0	0
Altre uscite correnti	2013	18.466	27	27	27	0	0
	2014	27	882	882	880	0	0
<i>di cui interessi passivi</i>	2013	0	0	0	0	0	0
	2014	0	0	0	0	0	0
<b>SPESE CORRENTI</b>	2013	90.625	52.890	52.890	32.872	0	0
	2014	52.890	74.844	74.416	67.198	428	428
Investimenti fissi lordi	2013	53.140	60.700	48.086	28.072	12.614	11.814
	2014	116.811	204.911	40.827	26.160	164.084	164.084
Trasferimenti in c/capitale	2013	352.458	211.556	211.413	37.454	142	142
	2014	155.445	122.832	88.004	68.062	34.828	34.828
<i>di cui alle Amministrazioni pubbliche</i>	2013	348.240	208.632	208.490	35.620	142	142
	2014	152.521	122.691	87.863	68.020	34.828	34.828
Altre spese in conto capitale	2013	0	0	0	0	0	0
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	2013	405.598	272.256	259.500	65.465	12.756	11.956
	2014	272.256	327.743	128.831	94.222	198.912	198.912
<b>SPESE FINALI</b>	2013	496.223	325.146	312.390	98.338	12.756	11.956
	2014	325.146	402.587	203.247	161.420	199.340	199.340
Rimborso passività finanziarie	2013	0	0	0	0	0	0
	2014	0	0	0	0	0	0
<b>SPESE COMPLESSIVE</b>	2013	496.223	325.146	312.390	98.338	12.756	11.956
	2014	325.146	402.587	203.247	161.420	199.340	199.340

\* Comprensivi delle variazioni in conto residui

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La conservazione più rilevante relativa ai residui di stanziamento per l'esercizio finanziario 2014 è riconducibile alla natura di Fondo assunta dal già richiamato cap. 8411<sup>22</sup> (i cui stanziamenti potranno essere disponibili a valere per il bilancio 2015<sup>23</sup>) ed alla riassegnazione delle entrate, effettuata dal MEF nell'ultimo trimestre del 2014.

La tavola 14 indica i residui colpiti dalla perenzione amministrativa dal 2012 al 2014, inerenti per la quasi totalità al titolo II.

E' evidente che la riduzione del tempo di conservazione dei residui nel conto del bilancio incide massimamente sulle spese di parte capitale, collegate a procedure amministrative più lunghe e complesse.

<sup>22</sup> Cfr. il precedente paragrafo 3.1.

<sup>23</sup> Come segnalato dall'UCB.

TAVOLA 14

## RESIDUI PASSIVI PERENTI DI PARTE CORRENTE

*(in migliaia)*

Anno	Residui perenti al 1 gennaio	Nuove Perenzioni	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	238.974	4.802	2.268	214.718	26.790
2013	26.790	17.598	5.182	747	38.459
2014	38.459	4.313	2.298	6.728	33.745

## RESIDUI PASSIVI PERENTI DI PARTE CAPITALE

*(in migliaia)*

Anno	Residui perenti al 1 gennaio	Nuove Perenzioni	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	1.394.073	172.340	93.440	226.361	1.246.612
2013	1.246.612	74.150	146.577	5.337	1.168.848
2014	1.168.848	147.955	77.450	29.511	1.209.841

RESIDUI PASSIVI PERENTI TOTALI  
(PARTE CORRENTE + PARTE CAPITALE)*(in migliaia)*

Anno	Residui perenti al 1 gennaio	Nuove Perenzioni	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	1.633.047	177.142	95.708	441.079	1.273.402
2013	1.273.402	91.747	151.759	6.083	1.207.307
2014	1.207.307	152.267	79.748	36.240	1.243.586

Fonte: Conto del patrimonio

Di seguito si riporta, con riferimento alle reiscrizioni in bilancio di residui passivi perenti, il confronto tra l'ammontare delle somme richieste e quello delle somme assentite, distinte per categoria economica.

TAVOLA 15

## REISCRIZIONI DI RESIDUI PASSIVI PERENTI 2014

*(in migliaia)*

Categorie	Importo richiesto	Importo assentito
2	2.263	1.825
4	472	472
12	1	1
21	28.139	20.120
22	18.455	15.748
26	43.675	41.582
<b>Totale</b>	<b>93.005</b>	<b>79.748</b>

Fonte: dati UCB

Come comunicato dall'UCB, i residui perenti reiscritti in bilancio ammontano a circa l'85,7 per cento delle richieste di reiscrizione formulate dall'Amministrazione; per la quota restante, il mancato accoglimento delle istanze non è dipeso dall'eventuale insussistenza dei presupposti giuridici necessari per la reiscrizione, ma dalla insufficienza del Fondo previsto dall'art. 27 della legge n. 196 del 2009.

In base alle lettere a) e d) del comma 2 dell'art. 49 del DL n. 66 del 2014, a seguito delle

operazioni di riaccertamento dei residui passivi, il Ministero dell'ambiente ha individuato residui passivi propri da eliminare per un ammontare complessivo di euro 8.546.772<sup>24</sup>.

Per quanto concerne i residui passivi perenti iscritti nel Conto del patrimonio, per effetto delle disposizioni recate dal citato art. 49, comma 2, lett. b), c) e d) del DL n. 66, sono state accertate le seguenti economie:

## ECONOMIE ACCERTATE SU PERENTI

TAVOLA 16

<i>(in migliaia)</i>		
	<b>Titolo 1</b>	<b>Titolo 2</b>
Economie patrimoniali effettuate ai sensi del decreto-legge n. 66/2014, art. 49, comma 2, lettera b)	3.422	14.536
Economie patrimoniali effettuate ai sensi del decreto-legge n. 66/2014, art. 49, comma 2, lettera d)	139	5.540
Economie patrimoniali effettuate ai sensi della circolare n. 6 del 27 febbraio 2012		27
<b>TOTALE</b>	<b>3.561</b>	<b>20.103</b>
	<b>23.664</b>	

Fonte: Conto del patrimonio

### 3.4. La situazione debitoria

Ai sensi dell'articolo 36 del DL n. 66 del 2014, recante "*Misure per la competitività e la giustizia sociale*", e dell'apposita circolare MEF n. 18 del 5 giugno 2014, il Ministero ha rappresentato al MEF una situazione debitoria pari a circa 18 milioni di euro.

Successivamente alla ricognizione effettuata ai sensi del DL n. 66 del 2014, i vari C.d.R. hanno segnalato ulteriori debiti inerenti l'esercizio (oltre a rettificare i debiti già segnalati nella predetta ricognizione), per un totale di debiti non ripianati al 31.12.2014 - pari ad euro 14.320.389 per gli esercizi 2013 e precedenti - ed euro 2.543.680 per l'esercizio 2014.

Gli importi più rilevanti dei debiti non ripianati risultano essere le anticipazioni di tesoreria dei provveditorati delle OO.PP. (euro 8.115.051), disposte per interventi di sistemazione idraulica deliberati in via d'urgenza dai Provveditorati interregionali ed un debito (euro 4.725.548) nei confronti dell'ICE, per attività programmate nell'ambito di accordi finalizzati a realizzare politiche ambientali internazionali<sup>25</sup>.

Le restanti causali di debito, come nell'esercizio precedente, sono connesse a contributi obbligatori derivanti dall'adesione a Convenzioni internazionali in materia ambientale, a somme dovute per la commissione VIA-VAS<sup>26</sup>, a spese di funzionamento del Ministero ed a rimborsi per il funzionamento del Comando Carabinieri per la Tutela dell'ambiente.

Come già rilevato nella precedente relazione, per quelle tipologie il cui ammontare risulta consolidato in bilancio, appare necessario operare un'attenta programmazione delle dotazioni finanziarie e/o una riduzione delle spese comprimibili, al fine di evitare l'insorgenza di situazioni debitorie per cause negli anni reiterate e, quindi, preventivabili.

<sup>24</sup> Di questi, nel mese di settembre 2014 sono stati versati in entrata (sul cap. 3488, art. 8) euro 8.314.472, ai fini dell'assegnazione all'apposito Fondo, previsto dallo stesso art. 49 citato; la differenza, pari ad euro 232.300,34 è data da:

- euro 225.000, indicati dall'Amministrazione tra le somme da eliminare, ma, invece, pagati all'avente diritto nel luglio del 2014, ossia prima che si effettuassero i versamenti in entrata;
- euro 7.300,34, non versati in entrata per effetto di una insufficiente disponibilità di cassa.

<sup>25</sup> Per tale posizione debitoria l'Amministrazione ha comunicato che sono in corso verifiche amministrative.

<sup>26</sup> Cfr. il paragrafo 2.2.

**4. Missioni e programmi: analisi finanziaria e principali risultati gestionali**

Rispetto all'esercizio precedente aumentano limitatamente gli impegni totali (+6,3 per cento), mentre diminuiscono i pagamenti totali (-10,2 per cento). Tale andamento trova conferma anche per la missione 18 "viluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", quella più significativa che, di fatto, delinea l'andamento del MATTM.

TAVOLA 17

## ANDAMENTO DELLA GESTIONE PER MISSIONE

(in migliaia)

Missione	Impegni Totali		Pagato totale		Residui finali		Economie totali	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
017.Ricerca e innovazione	90.562	88.161	90.422	88.382	513	188	145	178
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	526.752	569.590	596.040	525.252	321.627	399.439	110.073	170.452
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	19.765	19.575	19.916	20.417	3.006	2.960	3.509	2.558
033.Fondi da ripartire	2.447	2.535	2.447	2.535	0	0	8.096	7.707
<b>Totale</b>	<b>639.526</b>	<b>679.862</b>	<b>708.825</b>	<b>636.587</b>	<b>325.146</b>	<b>402.587</b>	<b>121.823</b>	<b>180.895</b>

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nell'ambito delle disponibilità di bilancio 2014, le economie di competenza sono pari a circa 21 milioni, di cui 9,3 milioni riguardano la categoria economica "Reddito da lavoro dipendente" e "Imposte pagate alla produzione": trattandosi di spese stanziare su capitoli classificati come oneri inderogabili non sono possibili variazioni compensative. I restanti 8 milioni circa sono riferiti al capitolo di bilancio 3822, la cui movimentazione è collegata alla riassegnazione delle risorse su altri capitoli di spese ai sensi dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007.

Le economie su residui ammontano a circa 160 milioni.

TAVOLA 18

## DETTAGLIO ECONOMIE

(in migliaia)

Missione	2014			
	Economie/Maggiori Spese di competenza	Economie/Maggiori Spese sui residui	Economie totali	Economie di cassa
017. Ricerca e innovazione	154	23	178	239
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	11.025	159.427	170.452	343.248
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.256	135	2.558	3.143
033. Fondi da ripartire	7.707	0	7.707	7.707
<b>Totale</b>	<b>21.142</b>	<b>159.586</b>	<b>180.895</b>	<b>354.337</b>

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nell'ambito della missione 18, qui di seguito si descrive l'andamento gestionale di tematiche di assoluto rilievo, tutte rientranti tra le competenze della Direzione generale per la

tutela del territorio e delle risorse idriche<sup>27</sup>, quali le politiche di riduzione della produzione e pericolosità dei rifiuti e di incentivazione della raccolta differenziata, le problematiche connesse al sistema SISTRI, l'attività svolta dal MATTM in tema di bonifiche e mitigazione del rischio idrogeologico.

Con riferimento alla problematica dei rifiuti urbani, la rilevazione effettuata dal Ministero, relativa agli anni 2013 e precedenti, evidenzia una contrazione nella produzione di rifiuti rispetto al 2011<sup>28</sup> ed un aumento della raccolta differenziata, che nel 2013 si è attestata al 42,3 per cento della produzione totale dei rifiuti urbani, in crescita rispetto al 2011, anno in cui tale percentuale si attestava al 37,8 per cento. Non risultano, tuttavia, 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).

Alta resta la percentuale di rifiuti urbani avviati allo smaltimento in discarica (il dato 2011 fornito è pari al 42,1 per cento dei rifiuti prodotti) e ciò determina un maggiore livello di tasse o tariffe collegate al servizio, in quanto, nel campione di Comuni preso in esame dal Ministero su base nazionale, i costi di gestione 2012 dei rifiuti indifferenziati e delle raccolte differenziate sono risultati, rispettivamente, pari a 62,30 euro e a 42,18 euro per abitante per anno.

La situazione è oggetto di monitoraggio continuo, anche perché molte delle procedure di infrazione<sup>29</sup> aperte dalla Commissione Europea nei confronti dell'Italia ineriscono al tema della gestione e smaltimento dei rifiuti in discarica.

Altro settore di rilievo di competenza della Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche (oggi della Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento) è la gestione

<sup>27</sup> Con il dPCM 10 luglio 2014 n. 142 e d.m. 19 gennaio 2015 n. 8 le competenze della Direzione dal 2015 sono state suddivise tra due nuove Direzioni generali, la Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento e la Direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque.

<sup>28</sup> Con una produzione che, nel corso 2013, si attesta a poco meno di 30 milioni di tonnellate, facendo registrare una riduzione di quasi 400.000 tonnellate rispetto al 2012. Tale contrazione, che fa seguito a cali già registrati nel 2011 e 2012, porta a una riduzione complessiva di circa 2,9 milioni di tonnellate rispetto al 2010, con un dato *pro capite* 2013 pari a 487 chili per abitante per anno, pur rilevandosi valori disomogenei per macro-area (Nord 489 chili; Centro 549 chili; Sud 448 chili).

<sup>29</sup> Una prima procedura di infrazione, aperta sulla base di un rapporto del Corpo forestale dello Stato relativo ai siti in cui venivano abbandonati rifiuti ed a discariche dismesse (cd. "discariche abusive"), si è conclusa nel 2007 con una condanna per lo Stato Italiano. A seguito di ciò, il Ministero dell'ambiente ha creato un sistema di monitoraggio con accertamento dei dati regionali relativi alla bonifica dei siti oggetto della procedura e rispetto ai 5.297 siti inizialmente segnalati, gli aggiornamenti trasmessi alla Commissione europea hanno evidenziato progressivi miglioramenti nell'avanzata degli *iter* di ripristino. L'ultimo aggiornamento trasmesso a dicembre 2012 riportava che il numero di discariche da ripristinare era diminuito a 212 siti, la maggior parte dei quali con interventi in corso. Con ricorso del 16 aprile 2013, la Commissione europea ha deferito lo Stato Italiano innanzi alla Corte di giustizia per la non esecuzione della prima sentenza di condanna, contestando ancora la presenza di 218 discariche abusive e chiedendo la condanna al pagamento di un'ammenda forfettaria – la cosiddetta multa – di circa 56 milioni di euro e di un'ammenda giornaliera di oltre 250.000 euro per ogni giorno successivo all'eventuale seconda condanna, fino alla risoluzione definitiva del caso, che ammonterebbe a oltre 93 milioni di euro all'anno.

Una successiva procedura di infrazione, che ha riguardato la gestione dei rifiuti in Campania, si è conclusa nell'aprile 2010 con la condanna dello Stato Italiano per non aver creato nella regione Campania una rete integrata di gestione dei rifiuti urbani. Il *Piano regionale di gestione dei rifiuti*, che prevede la costruzione degli impianti per la corretta gestione dei rifiuti urbani dal 2016, pubblicato a gennaio 2012, ed il programma attuativo per la gestione dei rifiuti in Campania nel periodo transitorio (2012-2016) presenta ad oggi significativi ritardi del cronoprogramma attuativo, tanto che, in data 14 gennaio 2014, la Commissione europea ha nuovamente deferito lo Stato italiano innanzi alla Corte di giustizia per mancata esecuzione della sentenza 2010 e ha notificato un ulteriore ricorso, con il rischio in caso di condanna di pesantissime sanzioni pecuniarie calcolate in circa 228 milioni di euro a carico dello Stato.

Per quanto riguarda la procedura di infrazione relativa alla gestione dei rifiuti della Regione Lazio, essa riguardava inizialmente soltanto la discarica di Malagrotta ed è stata, poi, estesa ad altre discariche di rifiuti urbani del Lazio dalla Commissione europea, con il parere motivato notificato il 1° giugno 2012 e il ricorso del 13 giugno 2013. La principale contestazione riguarda il rispetto dell'articolo 6 della direttiva n. 98/2008 sui rifiuti, che dispone che gli Stati membri debbono provvedere affinché solo rifiuti adeguatamente trattati vengano conferiti in discarica. Con la sentenza del 15 ottobre 2014 la Corte di giustizia ha condannato l'Italia per non aver garantito che la totalità dei rifiuti urbani conferiti nelle discariche del sub-ATO di Roma, ad esclusione di quelle di Cecchina e di quelle del sub-ATO di Latina, fossero sottoposti a un idoneo trattamento ai sensi della normativa comunitaria sui rifiuti.

del Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTR). Il sistema, sorto nel 2009, è finalizzato a consentire la tracciabilità in tempo reale di tutta la filiera del trasporto dei rifiuti speciali a livello nazionale e dei rifiuti urbani per la Regione Campania, soprattutto nella fase finale di smaltimento, attraverso l'utilizzo di sistemi elettronici in grado di dare visibilità al flusso in entrata ed in uscita dei mezzi di trasporto dalle discariche.

L'entrata in funzione del sistema è stata negli anni più volte differita<sup>30</sup> (da ultimo con l'art. 52 del DL n. 83 del 2012, allo scopo di procedere a verifiche amministrative e funzionali) sino allo scorso 30 giugno 2013. Infine, sulla base dei riscontri effettuati dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID - ex Digit PA)<sup>31</sup> sul sistema informatico (cd. sistema ICT), con il d.m. del 20 marzo 2013 l'Amministrazione ha individuato modalità di avvio differenziate del SISTR, rapportate alle dimensioni dell'azienda ed alla natura del rifiuto gestito.

Gli oneri derivanti dalla costituzione e dal funzionamento del sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti (SISTR), ad oggi pari a 293.910.420 euro, (di cui risultano pagati euro 55.325.026<sup>32</sup>) secondo la normativa trovano copertura nei contributi posti a carico dei soggetti di cui al comma 3 dell'art. 189 del d.lgs. n. 152/2006<sup>33</sup>.

Venendo, poi, ai procedimenti di messa in sicurezza e bonifica delle aree ricomprese nel perimetro dei 40 Siti di Interesse Nazionale, l'Amministrazione ha comunicato che nel corso del 2014 è proseguita l'attività diretta alla stipula di nuovi Accordi di Programma e Accordi di Programma Quadro in tema di bonifica ed alla rimodulazione degli Accordi/Atti Integrativi già sottoscritti, finanziati con risorse già stanziati negli anni precedenti al 2014<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> Ciò ha determinato l'istaurazione di numerosi giudizi civili, promossi per la richiesta di risarcimento dei danni per illegittimo versamento contributi Sistr, giudizi che vedono il Ministero come parte convenuta. Il Ministero ha comunicato, altresì, l'esistenza di procedimenti penali (che lo vedono parte lesa) a carico di soggetti terzi per ipotesi di reato riguardanti associazione a delinquere, di cui all'articolo 416 del codice penale, organizzata al fine di emettere fatture ed utilizzare documenti relativi ad operazioni inesistenti, finte consulenze, fatture per operazioni inesistenti per circa 40 milioni di euro, creazione di fondi occulti.

<sup>31</sup> Con nota del 21 gennaio 2014, l'Agenzia per l'Italia Digitale ha trasmesso il Rapporto n. 2 sulla Verifica del funzionamento del sistema per la tracciabilità dei rifiuti – SISTR, evidenziando alcune criticità emerse, soprattutto per quanto riguarda la “Georeferenziazione dei veicoli adibiti al trasporto dei rifiuti pericolosi “ *laddove viene rilevato in particolare che “...le Black box, pur essendo dotate di SIM che le collega alla rete mobile (prerequisito per l'installazione), usano tale collegamento a soli scopi diagnostici, perché il traffico è a carico dell'utente. I percorsi effettuati vengono trasferiti off-line con il dispositivo USB e pertanto, in tali condizioni di uso, il sistema non consente di conoscere la posizione attuale del mezzo, disattendendo uno degli scopi principali del progetto. La tracciabilità in tempo reale dei rifiuti richiede che la B/B trasmetta continuamente la propria posizione al sistema: ciò implica che il traffico dati mobile generato debba essere a carico di SISTR (ovvero che il servizio di geo-localizzazione in tempo reale del mezzo debba essere offerto gratuitamente)”*.

Le ulteriori verifiche condotte da AgID a seguito dei chiarimenti di Selex, hanno spiegato che “le funzioni che SISTR mette a disposizione degli utenti non comprendono la geo-localizzazione in tempo reale del mezzo, che, in accordo con le previsioni contrattuali, è invece fornita esclusivamente alle autorità di controllo”. A seguito di una complessa istruttoria avviata sin dal luglio 2012, l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture (ora ANAC), in data 10.4.2014 ha emesso la Delibera n. 10, sul procedimento istruttorio n. 1996/2012, avente ad oggetto il servizio di realizzazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTR), secondo cui “*l'affidamento del progetto SISTR non sia conforme all'art. 17, comma 1, del Codice dei contratti pubblici nella versione vigente al tempo dell'affidamento stesso e prima della modifica apportata a tale disposizione ad opera dell'art. 33, comma 3, del d.lgs. 208/2011 (in vigore al 15.1.2012), nei limiti e secondo le motivazioni espresse nella parte in diritto*”. Sulla questione l'Amministrazione ha richiesto all'Avvocatura dello Stato un parere, reso con nota del 27 novembre 2014 secondo il quale la delibera n. 10/2014 dell'AVCP “*non determina, in assenza di una specifica norma di legge in tal senso, la invalidità del contratto stipulato tra il MATM e la Società Selex e del successivo atto aggiuntivo*”. Il Ministero ha quindi corrisposto alla Selex gli importi congruiti dall'Agid, nel limite quantitativo dei contributi riassegnati, fatti salvi gli esiti dell'eventuale rinegoziazione di cui al comma 9 dell'art. 11 del DL 101/2013.

<sup>32</sup> Dalla documentazione contabile trasmessa si rileva che prestazioni per euro 192.273.718 risultano oggetto di contestazione da parte del Ministero.

<sup>33</sup> Sul punto si rileva che la definizione dei procedimenti pendenti in sede civile (con sentenza passata in giudicato ovvero con l'espletamento di tutti i gradi di giudizio) di cui alla nota 29 con l'accoglimento delle domande potrebbe comportare oneri ulteriori a carico del bilancio MATM.

<sup>34</sup> Sono stati stipulati n. 10 Accordi con le Regioni, gli Enti locali territorialmente competenti e le altre Amministrazioni centrali interessate, finalizzati alla realizzazione di interventi di messa in sicurezza e bonifica, la cui copertura finanziaria è stata assicurata da risorse statali, regionali e locali.

Al Ministero spetta poi l'attività di monitoraggio del "Programma Nazionale di bonifica e ripristino ambientale", di cui al d.m. 18 settembre 2001 n. 468, degli Accordi di Programma (AdP) e degli Accordi di Programma Quadro (APQ), attuata mediante l'analisi di apposite schede di rilevazione dello stato di avanzamento degli interventi nei siti di bonifica, oltre che di aggiornamento dei dati amministrativo-finanziari in termini di impegni e spese da parte degli Enti territoriali coinvolti/sottoscrittori<sup>35</sup>.

Anche gli interventi del Dicastero in materia di dissesto idrogeologico vengono gestiti attraverso lo strumento degli Accordi di Programma, che individuano e finanziano interventi urgenti<sup>36</sup> per la messa in sicurezza della popolazione e del territorio e coinvolgono le Autorità di bacino ed il Dipartimento della Protezione Civile<sup>37</sup>.

Con riferimento allo sforzo finanziario gli accordi sottoscritti dal 2010 hanno finanziato oltre 1600 interventi, suddivisi in ulteriori stralci funzionali, per un valore pari ad euro 2.117.391.556,18, di cui oltre 1284 milioni sono a carico delle Regioni<sup>38</sup>, mentre circa 833 milioni<sup>39</sup> sono a carico del MATTM, che al 2015 ha erogato circa 700 milioni<sup>40</sup>.

Il legislatore, con l'art. 1, comma 111 della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), ha previsto un processo di rimodulazione degli Accordi di programma sottoscritti e non cantierati al 31 dicembre 2013, prevedendo la possibilità di revoca e rifinalizzazione delle risorse giacenti nelle contabilità speciali per progetti di mitigazione del rischio idrogeologico immediatamente cantierabili. Con la legge di conversione 27 febbraio 2015, n. 11 del DL 31 dicembre 2014, n. 192 all'art. 9, comma 2, il termine del 31 dicembre 2013 è stato prorogato al

<sup>35</sup> I criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria a carico dei soggetti autori dell'inquinamento ambientale sono stabiliti dalla direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale e dalla Parte Sesta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

L'attuazione della normativa comunitaria e nazionale in materia di danno ambientale rende difficilmente sostenibile una richiesta di risarcimento del danno ambientale effettuata sulla base di una mera quantificazione economica, considerata la preferenza accordata al risarcimento in forma specifica, che dovrebbe assicurare l'effettiva riparazione delle risorse ambientali danneggiate. Tuttavia, qualora detta riparazione a cura del responsabile risulti in tutto o in parte omessa, è consentita la determinazione dei costi delle attività necessarie a conseguire la completa e corretta attuazione e, quindi, la possibilità di agire nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti. Per tali valutazioni il Ministero si serve di ISPRA e del Corpo Forestale dello Stato.

<sup>36</sup> Per ogni Regione, al fine di accelerare l'azione amministrativa, sono stati nominati, con dPCM i Commissari straordinari delegati all'attuazione degli interventi (articolo 17 del decreto-legge n. 195 del 2009, convertito dalla legge n. 26 del 2010), oggi sostituiti, in attuazione del DL n. 91/2014 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 art. 10, dai Presidenti delle Regioni, relativamente al territorio di competenza.

<sup>37</sup> "Criticità sistemiche" sono state evidenziate dalla Corte dei conti nella relazione "Piani strategici nazionali e Programmi di interventi urgenti per la riduzione del rischio idrogeologico del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare", approvata con deliberazione 1/2015/G della Sezione di controllo sulla gestione per le Amministrazioni dello Stato, in cui si legge: "Un contesto decisionale ed operativo caratterizzato dal coinvolgimento di più soggetti pubblici, spesso tra loro non dialoganti e/o in contrapposizione gestioni commissariati, uffici regionali, Amministrazioni centrali; ...un quadro continuamente mutevole di risorse finanziarie disponibili ed una programmazione che comunque non si iscrive in un disegno

strategico di opere strutturali, ma risulta frammentata in una molteplicità di interventi che sono in parte conseguenziali a situazioni emergenziali ed in parte lasciano supporre la preferenza per criteri di scelta basati prevalentemente sulla concertazione tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti (Regioni, Enti locali, Stato) piuttosto che sugli esiti delle analisi del sistema di telerilevamento;... La dilatazione dei tempi di attuazione degli interventi sia per la programmazione attivata nel decennio 1998-2008, sia per gli Accordi di programma 2010-2011 è inconciliabile con l'urgenza di provvedere, presupposto dell'istituzione di Commissari straordinari. In particolare per gli Accordi di programma su un totale di 1621 interventi una parte significativa (207) risulta tuttora "da avviare o dati non comunicati", mentre risultano conclusi solo 317 interventi ..".

<sup>38</sup> Nella quota sono da considerare anche i finanziamenti relativi alla delibera CIPE n. 8/2012 che vengono direttamente erogati dal MEF sui bilanci regionali.

<sup>39</sup> Nella quota sono da considerare anche i finanziamenti relativi alla delibera CIPE n. 6/2012 di cui il MATTM è responsabile del relativo programma.

<sup>40</sup> Con riferimento alla quota di finanziamento a carico delle Regioni, da una ricognizione condotta dal Ministero, risultano trasferiti sulle contabilità speciali dei Commissari (oggi dei Presidenti) complessivamente per tutte le Regioni firmatarie degli Accordi solo 291 milioni di euro, a fronte degli oltre 1284 milioni destinati in Accordo dalle stesse Regioni. Tali ritardi nel trasferimento delle risorse, che per le Regioni sono da attribuirsi ai vincoli derivanti dalle singole leggi regionali nonché alla necessità di programmare i trasferimenti nel rispetto del patto di stabilità, hanno comportato sensibili rallentamenti nell'attuazione degli interventi previsti negli Accordi in questione.

30 giugno 2015.

Inoltre, l'art. 7, comma 3, del DL n. 133 del 2014, convertito dalla legge n. 164 del 2014, ha previsto che, previo parere positivo delle Autorità di bacino, si procedesse alla revoca degli interventi compresi nei finanziamenti concessi dal MATTM dal 1999 al 2008 che non avessero raggiunto la fase di pubblicazione del bando di gara al 30 settembre 2014<sup>41</sup>.

L'attività ha portato ad individuare la possibilità di revoca per n. 8 interventi per un importo corrispettivo di circa 4,7 milioni di euro, rispetto ad un valore stimato iniziale di oltre 200 milioni di euro riferiti a n. 169 interventi che - dai dati del sistema di monitoraggio MATTM - ISPRA *Rendis*<sup>42</sup> risultavano non avviati.

Dall'attività di verifica effettuata dal Ministero, sono emersi ritardi nella realizzazione degli interventi dovuti ad una molteplicità di fattori, che vanno dalla scarsa capacità di spesa degli Enti attuatori, alle difficoltà di effettuare la progettazione per interventi di una certa complessità, alle controversie che insorgono per l'affidamento degli appalti o per gli eventuali espropri, ai ritardi nel rilascio dei prescritti pareri e, non da ultimo, ai vincoli derivanti dal Patto di stabilità.

---

<sup>41</sup> Il Ministero ha comunicato che:

- su n. 48 interventi le Autorità di bacino non hanno rilasciato parere; su n. 59 interventi le Autorità di bacino hanno rilasciato parere contrario;

- su n. 54 interventi mancano i presupposti per procedere alla revoca.

Il Ministero ha altresì chiarito che nonostante la consistenza degli interventi in ritardo di attuazione o non avviati, non si sono verificate da parte delle Amministrazioni beneficiarie richieste di ulteriori risorse necessarie per procedere all'aggiornamento del quadro economico e del relativo capitolato e computo metrico estimativo; gli eventuali maggiori costi, che si sarebbero potuti ammortizzare con i ribassi d'asta, considerati alla luce dello sviluppo delle progettazioni esecutive, sono stati presumibilmente valutati dagli Uffici competenti.

<sup>42</sup> La già citata relazione "*Piani strategici nazionali e Programmi di interventi urgenti per la riduzione del rischio idrogeologico del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*", deliberazione 1/2015/G, ha evidenziato, tra l'altro, un non efficiente sistema di controllo e monitoraggio, oltre ad una "*frammentazione del sistema di rilevamento dei dati, distribuito tra più banche dati in parte tra loro sovrapposte e non dialoganti, determina spesso risultati incompleti e non attendibili*".