

La lettura dei dati finanziari per programmi indica una preponderanza delle risorse dedicate al programma 2 “Flussi migratori, garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale”, che assorbe il 99,7 per cento dello stanziamento della missione (2,210 miliardi). È analizzato in particolare questo programma per le implicazioni emergenziali ed i riflessi umanitari, evidenziandone le problematiche già riscontrate nelle relazioni di questa Corte³⁶.

TAVOLA 11

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 27 - PROGRAMMA 2

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni c/competenza		Pagato competenza		Res N Form Propri		Res N Form Stanz		Economie/ Maggiori spese comp	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
SPESE COMPLESSIVE	1.213.903	2.210.357	1.208.664	2.170.741	1.104.332	1.276.016	104.332	894.725	3.551	27.111	1.688	12.505
di cui Redditi di lavoro dipendente	20.123	20.617	19.062	19.474	18.994	19.367	68	107	0	0	1.060	1.143
di cui Consumi intermedi	18.991	23.623	18.338	23.553	13.693	19.808	4.645	3.745	146	24	507	45
di cui Trasferimenti di parte corrente	1.153.703	2.103.067	1.153.623	2.091.866	1.054.745	1.206.777	98.879	885.090	0	0	79	11.201
di cui SPESE IN CONTO CAPITALE	20.972	62.826	17.567	35.740	16.838	29.978	729	5.762	3.405	27.086	0	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli obiettivi strategici individuati nella direttiva ed ai quali sono destinate la maggior parte delle risorse strategiche del 2016, in linea con gli obiettivi dell'esercizio precedente, sono diretti al riconoscimento dei diritti dei cittadini stranieri ed alla loro progressiva integrazione, attraverso percorsi di inserimento socio-lavorativo, nell'ambito del potenziamento della rete multilivello dei servizi di accoglienza. Mirano all'ottimizzare il sistema delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale ed alla promozione dell'attuazione di servizi ed interventi a favore dei cittadini di Paesi terzi, regolarmente soggiornanti in Italia, attraverso la gestione del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI 2014-2020) e l'esercizio delle funzioni di gestione e controllo del relativo programma nazionale.

La gestione dei flussi migratori che giungono nel nostro paese richiede un coordinamento funzionale ed operativo a tutti i livelli di governo, con la finalità di superare l'approccio emergenziale e per gestire il fenomeno con metodo strutturato, attraverso l'organizzazione dell'accoglienza, in collaborazione con le autonomie territoriali.

L'attuale sistema nazionale di accoglienza riveste ancora carattere emergenziale e prevede una prima fase di accoglienza, che si attua negli *hotspot*, di cui si è detto sopra, dove i migranti dovrebbero permanere il tempo necessario per ricevere la prima assistenza. Poi i migranti, che presentano istanza di asilo in Italia, sono trasferiti verso gli *hub* regionali o verso i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), mentre coloro che non presentano istanza di asilo e non si sottopongono al fotosegnalamento sono indirizzati nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE). Al fine di implementare la capacità ricettiva del sistema nazionale di accoglienza l'Amministrazione riferisce di una costante collaborazione, da un lato con il Ministero della difesa e con l'Agenzia del demanio, al fine di individuare di immobili dismessi dal Demanio militare per la concessione in uso governativo, e dall'altro con gli Enti locali, i quali hanno messo a disposizione immobili, previa stipula di appositi contratti di comodato d'uso gratuito³⁷.

³⁶ Relazione al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato 2015; Deliberazione n. 19/2016/G Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato sul sistema di accoglienza dei migranti.

³⁷ Per la realizzazione degli interventi di adeguamento strutturale degli immobili da destinare a centri di accoglienza e/o degli *hotspot*, è proseguita l'attività di supporto di INVITALIA S.p.A. sulla base dell'apposita Convenzione Quadro, stipulata con questo Dipartimento in data 28 maggio 2015 per promuovere azioni volte a migliorare la qualità e l'accelerazione dei predetti interventi diretti a dotare il Paese di strutture idonee alle descritte finalità.

L'Amministrazione ha precisato che questi centri di accoglienza rispondono alla classificazione prevista dal d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 (artt. 9 e 11) ed il sistema è in linea con il principio della ripartizione regionale dei migranti (cd. "accoglienza diffusa"), previsto nel Piano nazionale, approvato in Conferenza Unificata il 10 luglio 2014³⁸. Nei centri di prima accoglienza, il richiedente asilo è accolto per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di asilo, per essere avviato poi nella rete del Sistema di protezione per i richiedenti asilo a rifugiati-SPRAR o eventualmente per il "ricollocaimento" in Europa³⁹. Nel biennio 2015-2016, i dati sulle richieste di asilo sono rispettivamente 84 mila e 123 mila, di cui sono esaminati 71 mila e 91 mila e con esito diniego del 60 per cento e umanitario il 21 per cento nel 2016.

Il citato d.lgs. n. 142 del 2015 prevede, inoltre, in caso di temporanea indisponibilità di posti nelle strutture di prima accoglienza per così dire ordinarie, che il Prefetto, sentito il competente Dipartimento, possa disporre l'accoglienza dei migranti in centri di accoglienza temporanei per il tempo strettamente necessario, cioè nei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS)⁴⁰. L'individuazione del soggetto gestore del centro di accoglienza è effettuato dal Prefetto con gara pubblica. È stato riferito che, in fase d'urgenza, sono attivate convenzioni infra annuali senza gara, ma, se l'esigenza prosegue oltre l'anno, il Prefetto predispone una gara pubblica.

Espletate le procedure di prima accoglienza, il richiedente che ne faccia richiesta è trasferito nei centri della rete SPRAR, cioè nei Centri di seconda accoglienza⁴¹, nei quali soggiorna fino alla decisione della competente commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, o, in caso di ricorso giurisdizionale avverso la decisione negativa, fino al primo grado di giudizio.

Dai dati forniti, risulta nella rete SPRAR un numero di più di 23.500 presenze al dicembre 2016, inferiori ai posti disponibili, ma occorre considerare che le presenze costituiscono un flusso continuo forse meglio rappresentabile con la presenza media. Attualmente comunque, per l'insufficienza dei posti disponibili, ma anche per i tempi di definizione delle domande di asilo, si ricorre sempre più alle strutture temporanee e straordinarie. Riassumendo, alla data del 30 dicembre 2016 erano operativi su tutto il territorio nazionale: 14 Centri di accoglienza/hub regionali, con 14.669 presenze ed oltre 6.900 CAS-Strutture temporanee, con 136.706 presenze. I dati sono in continua evoluzione, ma danno contezza delle grandezze di riferimento, evidenziando che la quota di gran lunga preponderante di presenze è ancora riferita alle strutture temporanee.

³⁸ Sottoscritta l'intesa sul Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati.

³⁹ In base alle citate Decisioni (UE) del Consiglio, e in deroga ai criteri previsti dal Regolamento Dublino III, entro il 2017 l'Italia potrà ricollocare 35.000 richiedenti asilo *in clear need of protection* (cioè con un tasso di riconoscimento dello status pari o superiore al 75 per cento della media europea) in altri Stati membri, sulla base delle disponibilità offerte dagli Stati Membri e Associati (Svizzera e Norvegia). Al 30 dicembre 2016, sono state complessivamente ricollocate 2.654 persone. A fronte di uno scarso numero di persone ricollocate si registra per il 2016 un sensibile aumento del carico dell'attività connessa all'applicazione del Regolamento Dublino III.

⁴⁰ In tali centri, nelle more di trovare collocazione nelle strutture della rete, i richiedenti asilo, sulla base delle convenzioni sottoscritte dalle Prefetture con i soggetti affidatari dei servizi di accoglienza, ricevono i servizi alla persona e le forniture di beni, previsti dal vigente capitolato d'appalto approvato con d.m. 21 novembre 2008, attualmente in avanzata fase di revisione.

⁴¹ La rete SPRAR assicura altresì l'accoglienza dei rifugiati provenienti dagli Stati terzi con le procedure di reinsediamento (*resettlement*), compresi quelli provenienti dai campi profughi della Turchia per effetto dell'accordo che l'Unione europea ha stipulato il 18 marzo scorso, nonché dei cittadini afgani che hanno collaborato con le forze armate italiane in Afghanistan.

TAVOLA 12

PRESENZE 2016 NELLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA

Immigrati presenti nelle strutture temporanee	Immigrati presenti negli <i>hotspot</i>	Immigrati presenti nei centri di prima accoglienza	Posti SPRAR occupati (al 5/12/2016)	Totale immigrati presenti sul territorio
136.706	547	14.669	23.563	175.485

Fonte: dati Ministero dell'interno al 31 dicembre 2016

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati SPRAR, con circa 26 mila posti, rappresenta quindi la “seconda accoglienza” e consiste nella rete degli Enti locali che erogano servizi specifici, attraverso progetti di accoglienza (655 progetti nel 2016⁴²).

Nel gennaio 2017, è stato presentato il “Piano di accoglienza diffusa”, condiviso in sede di Conferenza delle Regioni, per la realizzazione di un sistema di distribuzione su tutto il territorio dei soggetti richiedenti asilo. Il piano è tarato su 200.000 posti, con equa distribuzione fra i comuni. È inoltre stato sviluppato un Sistema informatico di gestione dell'accoglienza (SGA), sin dall'arrivo e sono previste le interconnessioni con i sistemi informatici attuali⁴³.

Con il decreto 10 agosto 2016⁴⁴ è stato riformato il sistema di accesso ai finanziamenti erogati dal Dipartimento per le libertà civili e l'Immigrazione, al fine di dare stabilità ai progetti di accoglienza già avviati, di semplificare la procedura di accesso ai finanziamenti, di favorire l'ampliamento della rete SPRAR e di ridurre progressivamente il numero delle strutture temporanee⁴⁵. Vi sono indicate, fra l'altro, le linee guida per il funzionamento del Sistema, le modalità di presentazione dei rendiconti delle spese sostenute dall'ente locale e la figura di un revisore indipendente, che assume l'incarico di effettuare le verifiche amministrativo-contabili di tutti i documenti giustificativi.

Questa Corte si riserva di valutare gli effetti del nuovo sistema, in considerazione del recente avvio, negli ultimi mesi del 2016.

Con riferimento agli standard di accoglienza e rispetto dei livelli di tutela nei Centri per immigrati ed al sistema dei controlli gestionali e contabili-finanziari, l'Amministrazione ha sottolineato che è stata potenziata l'attività di controllo da parte delle Prefetture sui soggetti affidatari dei servizi di accoglienza, ma anche sulle condizioni stesse di accoglienza, in attuazione della Direttiva del Ministro del 4 agosto 2015 e con 2 circolari del 2015 è stato richiesto alle Prefetture di istituire Organismi di controllo interni⁴⁶, è proseguita, nell'attività di monitoraggio dei servizi, la fattiva collaborazione del Dipartimento con OIM e UNHCR nell'ambito

⁴² I progetti nel 2016 rendono operativi 26.012 posti complessivi, di cui 23.399 per adulti, 2.039 per MSNA, 574 per disagio mentale/disabilità. I progetti nel 2014 erano 432 e nel 2015, 430.

⁴³ VestaNET per le domande di protezione, DublinNET per i casi inerenti il regolamento di Dublino e l'attuale sistema di gestione SPRAR.

⁴⁴ “Modalità di accesso da parte degli Enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)”.

⁴⁵ Il decreto ha approvato anche le linee guida, nelle quali sono disciplinate le modalità di presentazione delle domande di accesso al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, e i servizi di accoglienza integrata nello SPRAR, consentendo all'ente locale di avvalersi di soggetti attuatori. Vi è disciplinato infine il sistema di controllo, che prevede l'ente locale presenti al Ministero il rendiconto delle spese del progetto di accoglienza, con le modalità indicate nel «Manuale unico per la rendicontazione SPRAR» di cui al d.m. 30 luglio 2013, avvalendosi di un Revisore indipendente. I controlli sui rendiconti (presentati nel semestre successivo alla chiusura dell'esercizio finanziario) vengono effettuati sulla base di un programma basato su un metodo di campionamento. Nel corso del 2016 sono stati effettuati più di 550 attività di controllo, alcune con esito di revoca.

⁴⁶ Detti organismi sono incaricati di effettuare visite ispettive nei centri di rispettiva competenza territoriale, raccogliere dati, compilare e trasmettere periodicamente al Dipartimento schede di rilevazione recanti l'indicazione delle eventuali criticità rilevate e delle iniziative assunte dalle Prefetture per il loro superamento, inclusi i provvedimenti sanzionatori adottati

dell'obiettivo specifico "Asilo", finanziato con le risorse del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI 2014-2020), anche con visite di monitoraggio *in loco*.

È inoltre in corso di realizzazione un progetto più ampio, finanziato con fondi FAMI 2014 – 2020 denominato "MIRECO – *Monitoring and improvement of reception conditions*", volto a potenziare il monitoraggio e il controllo su tutte le strutture di prima e di seconda accoglienza, incluse quelle destinate ai minori, attraverso un'azione coordinata e strutturata su tutto il territorio nazionale, l'elaborazione di una metodologia uniforme di controllo (linee guida).

Con specifico riguardo all'area dei minori, a seguito dell'eliminazione⁴⁷, ai soli fini dell'accoglienza, di ogni distinzione tra Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) richiedenti asilo/protezione internazionale e non, in ragione della vulnerabilità degli stessi, le risorse del Fondo Nazionale per l'accoglienza dei MSNA, prima di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sono state intestate al Ministero dell'interno dal 2015 sul capitolo 2353. Nel corso dell'annualità 2016, sono stati attivati 119 nuovi progetti: 20 di questi, relativi alla prima accoglienza, finanziati con risorse a valere sul Fondo Asilo Migrazione e Integrazione, mentre 99, relativi alla seconda accoglienza, sono inseriti nella cornice del sistema SPRAR, finanziato con risorse a valere sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. La capienza complessiva dei progetti, realizzati anche grazie alla partecipazione volontaria degli Enti locali, è stata pari a 3.039 posti.

Nel panorama fin qui illustrato, assumono particolare rilievo i controlli amministrativo-contabili. Sulla gestione dei centri governativi i controlli sono effettuati direttamente dalle Prefetture che, all'atto della liquidazione delle fatture eseguono tutte le verifiche, sia documentali che presso le strutture di accoglienza a mezzo di funzionari incaricati. Si tratta tuttavia di risconti a campione, anche, come riferito dal Ministero, a causa dell'insufficienza delle risorse umane dedicate.

Il rendiconto delle spese sostenute dall'ente locale destinatario dei finanziamenti della rete SPRAR, invece, deve essere presentato alla Direzione centrale competente, tramite il Servizio centrale, con le modalità indicate nel citato "Manuale unico di rendicontazione". Gli Enti locali, che hanno avuto accesso al finanziamento, devono dotarsi di un Revisore per le verifiche amministrative, finanziarie, tecniche e materiali delle spese sostenute per l'attuazione dei progetti. Inoltre l'ANCI, alla base di una convenzione con il Ministero dell'interno, ai sensi dell'art. 1-*sexies*, comma 4, del DL n. 416 del 1989, e con il supporto tecnico della propria Fondazione⁴⁸, gestisce il Servizio centrale, struttura di coordinamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), con molteplici compiti, fra i quali monitoraggio progetti, banca dati degli interventi, assistenza tecnica agli Enti locali, supporto ai servizi di informazione e orientamento presso i centri governativi.

In disparte ogni approfondimento sulla qualità dei servizi erogati ai migranti e quindi sullo standard di accoglienza, si deve rilevare che l'organizzazione dei controlli, anche solo contabili, dovrebbe essere gestita dal Ministero, con misure idonee a contrastare eventuali fattori di rischio, pur riconoscendo la valenza del manuale unico suddetto (peraltro previsto solo per il circuito SPRAR), e non lasciata in prima analisi al revisore indipendente incaricato e sostanzialmente poi ad un soggetto terzo (convenzione ANCI che si avvale della fondazione privata); parimenti per i centri governativi non appare sufficientemente programmato e strutturato il controllo effettuato dalle prefetture.

Sul versante finanziario, il totale della spesa sostenuta nel 2016, in bilancio e fuori bilancio, per il complesso sistema di accoglienza è oltre 2 miliardi (capp. 2351⁴⁹ Locazione e gestione centri accoglienza, 2311 Somme da destinare all'accoglienza e riconoscimento dello

⁴⁷ Disposta dalla legge di stabilità 2015.

⁴⁸ Fondazione Cittalia.

⁴⁹ Per l'anno finanziario 2016 nella spesa del capitolo 2351/2 è compresa la copertura del debito 2015, di sola competenza 2016 è quindi 1.490,4 milioni.

status di rifugiato ..., 2352 Fondo nazionale per le politiche e servizi dell'asilo⁵⁰ e 2353 Accoglienza minori). Sono compresi i debiti fuori bilancio dichiarati dall'Amministrazione per quasi 410 milioni a fine 2016, di cui residuano ancora da smaltire circa 9 milioni⁵¹, con fondi stanziati nel 2017.

Per l'accoglienza dei minori MSNA, di cui si è fatto cenno, al fine di sostenere gli Enti locali per le relative spese, il Ministero ha erogato, ai comuni che ne hanno fatto richiesta, un contributo a valere sul Fondo nazionale, nella misura massima pro die/pro capite di 45 euro, quale contributo per prestazioni già erogate. Nel 2016, sono stati impegnati 111,5 milioni e trasferiti alle Prefetture 102,6 milioni, destinati anche alla copertura del fabbisogno finanziario delle strutture ricettive temporanee, attivate sulla base di quanto previsto dal d.lgs. n. 142 del 18 agosto 2015 e smi⁵².

Per completezza, si illustrano le dinamiche finanziarie del Fondo destinato alle esigenze di asilo, immigrazione e sicurezza interna, erogate sino ad oggi dall'UE e cofinanziate. Il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020" (FAMI)" è stato istituito con Regolamento n. 516 del 2014, con l'obiettivo di promuovere una gestione integrata della migrazione, sostenendo tutti gli aspetti del fenomeno migratorio: asilo, integrazione e rimpatrio. A seguito dell'incremento delle dotazioni finanziarie destinate alle operazioni di reinsediamento e ricollocazione, pari a 37,4 milioni, il 21 marzo 2016 la Commissione Europea ha approvato, con Decisione C (2016) 1823, la versione aggiornata Programma Nazionale italiano del Fondo. La dotazione complessiva del Fondo è pari a 695,5 milioni, di cui il 50 per cento è il cofinanziamento nazionale reso disponibile dal Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso il Fondo di rotazione. L'importo impegnato è circa il 26 per cento della dotazione.

TAVOLA 13

SITUAZIONE FINANZIARIA FONDO ASILO MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE
(FAMI 2014-2020) - ANNO 2016

(in euro)

	Dotazione complessiva Fondo	Prefinanziamento ricevuto	Importo impegnato
Quota comunitaria	347.753.777,00	20.914.338,85	92.295.275,93
Quota nazionale	347.753.777,00	20.914.338,85	92.295.275,93
Totale	695.507.554,00	41.828.677,70	184.590.551,86

Fonte: dati Ministero dell'interno

Nel quadro degli interventi finanziati nell'ambito del FAMI, sono state attivate le misure emergenziali *Praesidium IX bis*⁵³ ed il progetto "Miglioramento della capacità del territorio italiano di accogliere minori stranieri non accompagnati"⁵⁴.

Si evidenzia al riguardo che il decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, c.c.m. dalla legge 13 aprile 2017 n. 46, il c.d. "decreto immigrazione", ha introdotto numerose novità, tra le quali la creazione di nuovi Centri di permanenza per il rimpatrio, nelle Regioni (per un totale di 1.600

⁵⁰ Il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo viene gestito direttamente dal Ministero e sovvenziona gli Enti locali che prestano servizi dell'accoglienza coprendo il 95 per cento del costo complessivo; al fondo confluiscono, tramite il Ministero dell'economia e delle finanze, anche le risorse del FAMI.

⁵¹ Dati UCB al 10 maggio 2017.

⁵² In particolare, dal comma 3-bis dell'art. 19, introdotto dall'art 1-ter, comma 1, del DL n. 113 del 24 giugno 2016, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160.

⁵³ Il costo complessivo del progetto *Praesidium IX bis* è di 1,9 milioni di cui 1,7 milioni (90 per cento) di quota comunitaria e 0,19 milioni (10 per cento) di quota nazionale. Il Dipartimento nel 2016 ha disposto il pagamento del saldo agli enti attuatori.

⁵⁴ Il costo complessivo del progetto è di 13,27 milioni di cui 11,94 milioni (90 per cento) di quota comunitaria e 1,32 milioni (10 per cento) di quota nazionale. Il progetto ha avuto inizio il 20 marzo 2015 e si è concluso il 22 febbraio 2016, con l'invio di tutta la documentazione di chiusura alla Commissione Europea avvenuto a fine maggio 2016.

posti), che sostituiranno i CIE; l'eliminazione di un grado di giudizio per i ricorsi; la riduzione dei tempi per la richiesta d'asilo e la possibilità per i richiedenti di svolgere lavori di pubblica utilità gratuiti e volontari. Inoltre, vengono stanziati 19 milioni per il 2017, per garantire l'esecuzione delle espulsioni⁵⁵. Ed ancora, la legge 7 aprile 2017, n. 47⁵⁶, ha previsto misure per i minori stranieri.

Occorre riconoscere che il ruolo delle Prefetture in questo contesto è rilevante, così come quello svolto dalle Forze dell'ordine, quello di competenza degli Enti locali e il compito delle associazioni del volontariato impegnate in tale ambito. Il percorso normativo è volto a gestire il fenomeno dell'immigrazione in un'ottica strutturata su tutto il territorio e non più come fase emergenziale. Il sistema dei controlli appare ancora confuso, privo di un meccanismo puntuale volto a garantire *ex ante* una accurata selezione dei soggetti gestori ed *ex post* a prevedere riscontri contabili incisivi e qualitativi congrui, anche durante la gestione. È necessario strutturare quindi il controllo a regime, in funzione delle responsabilità gestorie e della corretta spendita di denaro pubblico, implementando i controlli per garantire la legalità, nei canoni della trasparenza, della economicità ed efficacia.

3.4. Missione "Soccorso civile"

Anche la missione "Soccorso civile" è una missione intestata a più dicasteri. Al Ministero dell'interno, per i due programmi di competenza pari al 2,8 della missione intera, sono destinate risorse per poco più di 2,24 miliardi, in lieve aumento sul 2015 (2,16 miliardi), che rappresentano l'8,7 per cento dello stanziamento del Ministero (l'8 per cento nel 2015). I due programmi sono di competenza del Corpo dei VVF e riguardano l'uno la "Gestione del sistema nazionale di difesa civile" (prg. 2), l'altro la "Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico" (prg. 3). La quasi totalità delle risorse finanzia quest'ultimo programma. Gli impegni ed i pagamenti sono in lieve crescita, rispettivamente 4,1 e 3,3 per cento, quasi in linea con l'aumento degli stanziamenti (+3,8 per cento), cosicché sia la quota impegni su stanziamenti (94,2 per cento) che il pagato su impegni (93,5 per cento) perdono solo lo 0,1 rimanendo sostanzialmente invariati nel biennio.

In particolare, nel programma soccorso pubblico (3) la parte maggiore è destinata ai redditi di lavoro (1,86 miliardi), in lieve aumento (+3 per cento per 55 milioni); anche la spesa in conto capitale (pari a 106 milioni) si incrementa, di oltre il 66 per cento (+43 milioni).

TAVOLA 14

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 8
PROGRAMMA 3 PREVENZIONE DAL RISCHIO E SOCCORSO PUBBLICO
DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Voci di spesa	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Res N Form Propri		Res N Form Stanz		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
SPESE COMPLESSIVE	2.157.661	2.237.863	2.078.857	2.163.043	1.959.390	2.024.062	119.467	138.981	22.456	49.829	56.349	24.991
di cui redditi	1.809.768	1.866.228	1.778.187	1.835.787	1.741.667	1.805.679	36.520	30.108	2.860	11.821	28.721	18.620
di cui consumi intermedi	225.340	224.720	224.799	224.535	168.790	166.282	56.008	58.253	0	0	541	185

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁵⁵ Articolo 19, comma 4: "Al fine di garantire l'esecuzione delle procedure di espulsione, respingimento o allontanamento degli stranieri irregolari dal territorio dello Stato, anche in considerazione dell'eccezionale afflusso di cittadini stranieri provenienti dal Nord Africa, è autorizzata in favore del Ministero dell'interno per l'anno 2017, la spesa di 19 milioni a valere sulle risorse del programma Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) cofinanziato dall'Unione europea nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020".

⁵⁶ "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati".

L'attività di soccorso civile si esplica con interventi sul territorio ed attraverso la pianificazione e il potenziamento delle attività di protezione civile, attuando connessioni e raccordi con il Dipartimento della Protezione Civile della PCM e con il MIPAAF, nonché con organismi internazionali. Le Prefetture rivestono un ruolo di raccordo funzionale tra gli attori ed i livelli istituzionali coinvolti nel sistema della protezione civile⁵⁷. Si rappresenta, in relazione alle criticità emerse nelle precedenti relazioni, che non sono state adottate misure idonee al superamento delle criticità operative del Centro Operativo Nazionale (CON)⁵⁸ dei Vigili del Fuoco, relative all'inadeguatezza delle risorse e l'insufficienza delle strutture. Permangono anche le criticità rappresentate dall'Amministrazione in ordine all'adeguatezza dei sistemi di allarme e vigilanza ed alla carenza di risorse per i Centri Assistenziali di Pronto Intervento (CAPI)⁵⁹, siti di custodia dei materiali deputati all'allestimento di tendopoli complete in caso di pubbliche calamità ed eventi di difesa civile; proprio la carenza di fondi secondo l'Amministrazione impedisce di provvedere adeguatamente alla manutenzione ordinaria degli immobili che grava sul Ministero, pur essendo proprietà demaniale. Tuttavia, è proseguita al meglio l'attività diretta alla conservazione ed all'incremento di beni e strutture. Invece, si segnala che nel corso del 2016 è stato messo a punto un progetto di sviluppo organizzativo del Servizio centrale di topografia applicata al soccorso (TAS), avviato dal 2015, che costituisce il punto di raccolta dei dati georeferenziati.

3.5. Profili gestionali di maggior rilievo nell'ambito dei programmi di spesa

3.5.1. Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata

L'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), istituita con il DL n. 4 del 2010, esercita il monitoraggio e la gestione operativa dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, nell'*iter* procedimentale che intercorre tra la sottrazione del bene alla criminalità organizzata e la destinazione definitiva dello stesso alla collettività.

Attualmente dislocata su 5 sedi, si avvale ancora a tutto il 2016 solo di personale comandato (100 unità rispetto alle 30 unità previste dalla DO), con la collaborazione di coadiutori ad incarico.

Nel 2016, anche a seguito delle criticità rappresentate da questa Corte⁶⁰, sono state strutturate ed implementate le attività dell'Agenzia. In particolare, si è proceduto: alla redazione di linee guida; alla reingegnerizzazione dei processi di gestione e destinazione dei beni confiscati, con una più efficace informatizzazione varata nel mese di settembre in via sperimentale, con nuove funzionalità del sistema Open ReGIO (funzionalità di cooperazione via web fra Agenzia, coadiutori, nuclei di supporto presso le prefetture, Enti territoriali); alla redazione di una bozza di convenzione proposta da CONSAP⁶¹, per coadiuvare l'ANBSC nelle procedure di vendita delle Aziende. Si è fatto ricorso a risorse unionali⁶². Nel 2016, per quanto riguarda i beni immobili, nel

⁵⁷Solo in relazione agli eventi sismici che hanno colpito l'Italia centrale a partire dal mese di agosto 2016 il sistema operativo di risposta è stato coinvolto considerevolmente con circa 150mila interventi di soccorso eseguiti. L'attività di soccorso tecnico urgente si è articolata nel 2016 in più di 900mila interventi.

⁵⁸ Il CON è elemento di raccordo e di coordinamento di tutte le strutture operative del CNVVF per la gestione di attività di soccorso tecnico urgente in ambito nazionale.

⁵⁹ Sono ubicati nelle province di Alessandria, Roma/Caserta, Firenze, Palermo, Potenza, Reggio Calabria e Trieste, presso i quali sono stoccati materiali assistenziali per l'allestimento di tendopoli complete in caso di pubbliche calamità ed eventi di difesa civile. Nel corso del 2016 sono state disposte aperture di credito per l'importo complessivo di 112 mila euro a favore delle Prefetture sede di CAPI. In correlazione con gli eventi sismici sono stati resi disponibili beni il cui valore complessivo assomma a 7,4 milioni. Sono stati forniti su richiesta del Dipartimento di protezione civile, 30.920 beni assistenziali, di cui 10.750 posti letto completi, altrettante coperte, 8.530 brandine da campo, 134 padiglioni igienici mobili, 75 tende da campo, 259 *containers* e 20 tende per comunità.

⁶⁰ Sezione controllo sulla gestione: "L'Amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e l'attività dell'Agenzia Nazionale (ANBSC)" (Deliberazione 23 giugno 2016, n. 5/2016/G).

⁶¹ Soggetto individuato dal Ministero del Tesoro.

⁶² PON *Governance* e capacità istituzionale e del PON Legalità.

corso del 2016, è stata variata la metodologia di individuazione dei cespiti, in maggiore conformità agli atti giudiziari⁶³.

Dai dati trasmessi, risultano inseriti sulla Piattaforma gestionale informatica alla data del 14 febbraio 2017, 16.413 immobili, 7.511 beni finanziari, 2.032 beni mobili, 7.419 beni mobili registrati e 2.341 beni aziendali. Gli immobili destinati sono stati 1.098⁶⁴, di cui il 64 per cento agli Enti locali per finalità sociali, il 23 per cento agli stessi per finalità istituzionale; l'Agenzia è stata autorizzata a destinare alcuni beni immobili confiscati in via definitiva (2 per cento) alle esigenze di autofinanziamento della stessa. Le aziende destinate sono state 99, circa la metà dello scorso esercizio, mentre i beni mobili registrati sono stati 662, a fronte di 398 del 2015. L'attività di destinazione quindi nel 2016 si è rilevata più contenuta dello scorso esercizio.

Per quanto concerne i costi di gestione dei beni confiscati, anche al fine della loro valorizzazione, tale valutazione è connessa strettamente alla rendicontazione delle procedure fuori gestione, oltre che agli oneri relativi all'amministrazione dei beni aziendali, desumibili dai bilanci societari o comunque dalle scritture contabili. L'ANBSC ha varato dallo scorso mese di settembre un sistema di doppio controllo dei rendiconti. Peraltro sussistono elevati costi di gestione dei beni confiscati, stimati dall'Agenzia in circa 2,7 milioni nel 2016.

Una particolare attenzione è stata prestata ai conti FUG nella progettazione della Piattaforma Open Regio ancora in corso di completamento. Allo stato, l'ANBSC, che ha l'obbligo di approvazione, secondo il disposto normativo di cui alla legge 25 novembre 1971, n. 1041 e successive modificazioni ed integrazioni, dei singoli rendiconti, non è in grado di provvedere ad una loro aggregazione per ambito territoriale o disaggregazione per voci di spesa e quindi risulta impossibile conoscere il valore relativo alla spesa complessiva. Sono, inoltre, state avviate intese con Equitalia Giustizia per poter accedere al sistema informativo in modo da avere una conoscenza immediata dei beni volturati al FUG dalle Autorità Giudiziarie e dei movimenti di spesa sui conti in gestione tramite l'accesso al sistema interbancario.

La gestione, sulla base delle risultanze istruttorie quindi, sembra connotata da più coerenza e sistematicità e il flusso informativo documentale più completo, anche se l'attività di destinazione è stata inferiore allo scorso esercizio. Non risulta però che vi sia un piano unitario, perché la destinazione appare rimessa ai soggetti interessati, che in presenza dei requisiti ne facciano richiesta. Si auspica che l'impulso alla trasparenza ricognitiva e gestionale e alla sinergia con gli attori del sistema possa ridurre gli elementi di distonia nella gestione dei beni e quindi nella proficuità dell'intervento pubblico e in ossequio alle finalità dal legislatore.

Si rappresenta, infine, che la legge di bilancio 2017 ha previsto che entro centoventi giorni l'Agenzia provveda alla predisposizione della strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscati alla criminalità organizzata, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione, in coerenza con le indicazioni adottate dal Programma nazionale di riforma, contenuto nel Documento di economia e finanza per l'anno 2015 e per l'anno 2016.

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

Il Fondo di rotazione unificato, per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura⁶⁵, è gestito dalla CONSAP. L'attività di decisione di accesso al fondo è demandata a due distinti Comitati, ognuno presieduto da un Commissario.

⁶³ I cespiti immobili vengono ora individuati come singola particella catastale, in ottemperanza peraltro a quanto disposto in sentenza, e non più come unità autonoma abitativa. È in corso un aggiornamento della banca dati Re.G.I.O.

⁶⁴ Erano 627 nel 2014 e 1731 nel 2015.

⁶⁵ Capitolo 2341, il Fondo raggruppa il preesistente Fondo di solidarietà alle vittime delle richieste estorsive e dell'usura, e il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso. Il Fondo unificato è alimentato con le risorse provenienti dai premi assicurativi, raccolti nel territorio dello Stato, nei rami incendio, responsabilità civile diversi, auto rischi diversi e furto, relativi ai contratti stipulati a decorrere dal 1 gennaio 1990, mediante le riassegnazioni dei versamenti al capitolo di entrata Capo XIV - 3410 a favore del capitolo 2341 del Ministero.

Il Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di mafia, esamina e delibera l'accesso al relativo Fondo, mentre il Commissario predispose il programma di informazione delle iniziative di solidarietà e di sostegno in favore delle vittime e riferisce sull'attività svolta, con relazione periodica, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'interno. In base alle risultanze istruttorie, il 2016 è stato caratterizzato dalla gestione informatizzata delle procedure, in fase di attuazione, con piena operatività del protocollo informatico dell'area organizzativa - vittime della mafia del Dipartimento. Oltre alla velocizzazione dell'attività, si è resa possibile la verifica delle istanze pendenti, attraverso l'elaborazione di statistiche mirate. Si è intensificata l'attività di controllo del Ministero sulla CONSAP gestore del fondo⁶⁶, in linea anche con l'atto concessorio, sia in ordine al preventivo gestionale, al fine di comprendere i criteri di stima dei costi, sia per revisionare il modello organizzativo e la dotazione di risorse umane. Si è posta l'attenzione, in particolare, sull'attività di surroga piuttosto irrisoria nell'esercizio in esame, anche per migliorare la trasparenza contabile attraverso l'individuazione di un apposito capitolo in conto entrata per il relativo versamento. Il Ministero ha chiesto, infine, il dettaglio delle voci di costo della struttura. Nel 2016 sono state presentate 957 nuove istanze di accesso al fondo, soprattutto nell'area della Regione Siciliana, deliberate 699 domande di accoglimento, per un importo di 22,87 milioni (nel 2015 56,5 milioni).

In relazione all'ambito di intervento del Fondo connesso con i reati di usura ed estorsione, l'organismo che esamina e delibera sulle domande di accesso ai benefici del Fondo è il Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura ed il Commissario svolge attività di coordinamento. I profili di informatizzazione sono stati al centro delle modifiche organizzative (progetto digitale per nuova gestione informatizzata delle procedure amministrative per il riconoscimento dei benefici economici e collegamento con le Prefetture). A favore delle vittime dei reati di usura e estorsione risultano adottate nel 2016, nell'ambito dell'estorsione, 87 decisioni di elargizione e di mutui per un importo complessivo di circa 6,5 milioni e circa 3,2 milioni in ambito usura. La CONSAP ha riferito che il rapporto fra rate scadute e rate in fase (circa 58 milioni) dei mutui concessi, è di circa l'85 per cento⁶⁷. Ciò è indice di insufficiente reinserimento nell'economia legale e comunque di una non sostanziale rispondenza alla *ratio legis*, anche dal punto di vista della persistenza del carattere di rotatività del fondo. Inoltre, il gestore ha proceduto a revoca di benefici pregressi per 14 milioni; sono stati iscritti a ruolo crediti per 9 milioni e recuperati solo 288 mila euro. Poiché è stato, infine, riferito di casi di duplicazione dei benefici, a valere contestualmente di quelli per vittime di mafia, si raccomandano puntuali riscontri - trattandosi peraltro di un unico gestore, che può fornire le informazioni ad entrambi i Comitati - e l'ausilio di database in grado di prevenire la patologia riscontrata.

È infine emersa una specifica problematica, con connessi possibili costi, relativa alla difesa forense in caso di esercizio del diritto di surroga, nelle due tipologie di beneficio erogato, con possibili riflessi anche sull'unitarietà delle linee difensive. Nel caso di anti *racket* ed anti usura, la surroga è esercitata dal concessionario (legge 23 febbraio del 1999, n. 44), quindi senza l'avvalimento dell'Avvocatura generale dello Stato, diversamente nel caso elargizioni a vittime di mafia, (DL n. 225 del 2010) in cui il Fondo è surrogato nei diritti delle vittime, quindi si avvale dell'Avvocatura.

Si rinvia per gli ulteriori approfondimenti sul Fondo di rotazione al capitolo dedicato.

⁶⁶ Il Regolamento - emanato con decreto del Presidente della Repubblica n. 60 il 19 febbraio 2014 - di disciplina del nuovo fondo unificato prevede che il gestore del Fondo garantisca la possibilità di verifiche periodiche da parte del Ministero anche sulla corrispondenza della gestione alle finalità della legge istitutiva.

⁶⁷ Sono state regolarizzate rate per soli 87 mila euro.

3.5.3. Anagrafe nazionale della popolazione residente

L'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), banca dati di interesse nazionale⁶⁸, presso il Ministero dell'interno, è stata prevista dall'art. 62 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, come modificato dall'art. 2, comma 1, del DL n. 179 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 e l'art. 1, comma 306, della legge 24 dicembre 2012 n. 228 ha individuato la Società SOGEI S.p.A. per la progettazione, implementazione e gestione. Il progetto⁶⁹, definito nel 2013, ha previsto 3 fasi, delle quali la prima si è conclusa ed ha riguardato l'implementazione del nuovo sistema di sicurezza del collegamento tra i comuni e il sistema informativo del Ministero. La seconda, che concerne lo sviluppo del nuovo sistema, realizzazione della banca dati centrale dell'ANPR e progressivo popolamento con i dati di tutte le basi informative locali, è terminata con la realizzazione dei servizi centrali della nuova infrastruttura. La fase 3 riguarda l'utilizzo esclusivo di ANPR, per lo svolgimento delle funzioni anagrafiche da parte dei comuni.

Le risorse dichiarate dall'Amministrazione come impegnate contabilmente dal 2013 per la realizzazione dell'ANPR sono circa 24 milioni⁷⁰ al 31 dicembre 2016. La VIII estensione nel 2017 è di 2,7 milioni, per un totale ad oggi di 26,7 milioni.

Allo stato, si è ancora in presenza di una molteplicità di banche dati con ridondanza di dati ed un probabile aumento dei costi, anche per le difficoltà relative all'eliminazione delle singole banche dati locali. I ritardi nell'attuazione sono in parte anche connessi a nuove funzionalità previste dal legislatore, da attuarsi con dPCM in fase di predisposizione.

In esecuzione dei Protocolli d'intesa tra il Ministero e SOGEI⁷¹, sono stati stipulati sette contratti esecutivi, l'ultimo dei quali valido fino al 31 gennaio 2017. È stato altresì stipulato un ottavo contratto, il 29 dicembre 2016, con clausola di revisione al 1° febbraio 2017, concernente le attività di predisposizione dall'ANPR c.d. "base", all'ANPR c.d. estesa, con l'istituendo Archivio nazionale dei registri dello stato civile. Sono in corso tavoli tecnici ed attività preliminari al subentro dell'ANPR alle anagrafi della popolazione residente, gestite dai Comuni. Rimane da realizzare la progressiva migrazione degli archivi locali verso la base dati centrale. Hanno altresì influito nei ritardi aspetti tecnici-operativi: il cennato dPCM n. 194 del 2014 ha previsto la possibilità per i Comuni di accedere all'ANPR attraverso due modalità: *web application*, che non richiede modifiche al sistema gestionale del Comune, e *web service* che, invece, impone un adattamento al predetto sistema, al fine di consentire l'aggiornamento dei dati in tempo reale sulla piattaforma ANPR. Al riguardo, come emerso anche in esito al monitoraggio effettuato dal Ministero sullo stato di attuazione, la maggior parte dei Comuni condurrà le operazioni di accesso alla ANPR in modalità *web service*; ne discende che, per la prevalenza degli Enti locali, è necessario un adattamento dei vari *software* comunali, con inevitabili riflessi sulla tempistica per la realizzazione del progetto.

3.5.4. Fondo edifici per il culto

Il Fondo edifici di culto (FEC) è un Ente dotato di personalità giuridica, rappresentato dal Ministro dell'interno coadiuvato, nell'Amministrazione, da un Consiglio di amministrazione ai

⁶⁸ Subentra alle anagrafi comunali (APR) e all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'estero (AIRE), nonché comprende l'Archivio nazionale informatizzato dei registri di stato civile e i dati necessari ai fini della tenuta delle liste di leva ai sensi dell'art. 10, DL n. 78 del 2015.

⁶⁹ Il *Regolamento di attuazione e di funzionamento dell'ANPR* (dPCM del 20 novembre 2014, n. 194) ha definito le modalità di attuazione del progetto.

⁷⁰ Sul sistema informativo, quale somma di spese correnti ed in conto capitale (capp. 1286 e 7015), dal 2013 risultano stanziati poco meno di 19 milioni, impegni totali per poco più di 22,1 milioni, un pagato totale di 6,33 milioni, economie totali per circa 10 milioni e residui finali 2016 per circa 5,7 milioni.

⁷¹ L'efficacia oltre il 31 gennaio 2017 è stata subordinata alla modifica e adeguamento delle condizioni contrattuali alle prescrizioni del parere AgID n. 20 del 23 dicembre 2016.

sensi della legge 20 maggio 1985, n. 222⁷². La funzione affidata al Fondo è quella di assicurare la tutela, la valorizzazione, la conservazione e il restauro degli edifici di culto concessi in uso gratuito all'autorità religiosa. Il patrimonio⁷³ è composto da oltre settecento chiese, conventi, caserme, un castello, unità immobiliari, fondi rustici, cascine, boschi e selve

Nel 2016 il competente Dipartimento LCI (Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione)⁷⁴ si è occupato della informatizzazione dei procedimenti amministrativi, realizzando le funzionalità legate al restauro e conservazione dei beni, alla gestione dei beni produttivi di rendite (fruttiferi), all'accertamento della consistenza e gestione del patrimonio infruttifero, alla contabilità finanziaria e alla formazione del bilancio. Il contributo annuale erogato dallo Stato, è stato nel 2016 di 1,68 milioni (cap. 2360⁷⁵); altre entrate sono quelle proprie, costituite dai frutti dei valori mobiliari e dei beni immobili, dalla vendita di cespiti e di prodotti propri, dalle convenzioni e dalle sponsorizzazioni attive nonché da contributi diversi da quello statale. Al 31 dicembre 2016, le entrate complessive in termini di cassa sono in aumento consistente, da 7,6 milioni del 2014 a 18,58 milioni per versamenti del 2016. Le spese sono state pari a 19,95 milioni di cassa. I residui passivi ammontano a 11,39 milioni ed attivi a 2 milioni. La cassa registra 17,37 milioni. L'avanzo di amministrazione è pari ad 8 milioni. La disciplina contabile è dettata dal regolamento di esecuzione della citata legge n. 222 del 1985⁷⁶.

La situazione patrimoniale del FEC per l'anno 2016 presenta un patrimonio netto di 256,4 milioni, in crescita (251,2 del 2015). Il miglioramento è riconducibile al calo delle passività, da 17 milioni del 2015 a 11,7 del 2016. Le attività sono circa 268,2 milioni.

Ancora per il 2016, il conto consuntivo del FEC, in termini di competenza, cassa e residui, è allegato al rendiconto dello Stato ai fini di parifica. A decorrere dall'esercizio 2017, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, il bilancio di previsione ed il conto consuntivo sono redatti secondo i principi contenuti nella legge 31 dicembre 2009, n. 196, ed approvati dal Ministro. È previsto dal 2017 che detti documenti contabili siano trasmessi alle Commissioni parlamentari ed alla Corte dei conti.

La novella normativa conferma l'applicazione dei principi del bilancio dello Stato, prevede l'esclusione della previsione dell'allegazione del conto consuntivo al Rendiconto generale dello Stato a fini di parifica, con ciò rendendo ancora più necessario un controllo da parte del Ministero sull'utilizzo delle risorse e sulla gestione.

⁷² Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi.

⁷³ Il patrimonio deriva dalle leggi della seconda metà del 1800 con le quali lo Stato italiano soppresse le proprietà ecclesiastiche. Ad oggi consta, secondo i dati forniti dalla Direzione Centrale FEC all'UCB di beni immobili infruttiferi e mobili in essi contenuti, con oltre 750 Chiese di valore inestimabile; da beni immobili fruttiferi (appartamenti, interi edifici, terreni, boschi), di valore stimato di 202,8 milioni (203 nel 2015); di valori mobiliari (titoli pubblici ed in piccola parte azioni ed obbligazioni) quantificati in 46 milioni (45 nel 2015); da liquidità depositate nel conto corrente infruttifero n. 20010 acceso presso la Tesoreria centrale per un importo di circa 17,4 milioni⁷³ (erano 18,7 nel 2015). Come residui attivi vi sono importi da riscuotere a vario titolo per un valore complessivo al 31/12 di 2,06 milioni (da 1,5 dell'anno prima). Tra le passività nel 2016 sono da rilevare quasi 11,4 milioni di residui passivi e 350 mila euro di perenti (rispettivamente 16,5 milioni e 513 mila euro nell'anno precedente).

Il miglioramento netto è dovuto al calo delle passività, da 17 milioni del 2015 a 11,7 del 2016, visto che le attività, pur lievemente diminuite, sono sostanzialmente immutate in valore (268,19 milioni nel 2016 da 268,24 nel 2015).

⁷⁴ Il Dipartimento LCI fra l'altro si occupa di dare linee di indirizzo e programmatiche per l'amministrazione del c.d. patrimonio fruttifero del Fondo, restauro dei beni del patrimonio storico artistico coadiuvato per le rispettive competenze da MIBACT e MIT.

⁷⁵ "Contributo da corrispondere al Fondo Edifici di Culto".

⁷⁶ D.P.R. 33 del 1987.

PAGINA BIANCA

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

Considerazioni di sintesi

1. Programmazione strategica e finanziaria: 1.1. *Quadro di insieme delle missioni*; 1.2. *Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella Direttiva generale*

2. Analisi finanziarie e contabili: 2.1. *Riparto delle risorse finanziarie assegnate agli obiettivi*; 2.2. *Analisi della gestione delle spese*

3. Missioni e programmi: missione 18 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”: 3.1. *Programma “Sviluppo sostenibile, rapporti ed attività internazionale”*; 3.2. *Programma “Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifica”*; 3.3. *Programma “Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell’ecosistema marino”*; 3.4. *Programma “Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti”*; 3.5. *Programma “Programmi ed interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili”*

Considerazioni di sintesi

Il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) svolge funzioni e compiti propri dello Stato in tema di politica ambientale, che hanno ad oggetto 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.

In materia di rischio idrogeologico, l’attività del Ministero nell’esercizio 2016 è stata orientata alla realizzazione di interventi integrati, finalizzati sia alla mitigazione del rischio sia alla tutela ed al recupero degli ecosistemi e delle biodiversità, in attuazione direttiva 2000/60/CE e della direttiva 2007/60/CE. Con riferimento agli interventi di bonifica e messa in sicurezza dei siti di interesse nazionale, i dati relativi agli avanzamenti fisici degli interventi, relativi a terreni e falde acquifere, evidenziano ritardi nel completamento delle attività di ripristino dei luoghi. Nell’ambito del programma “Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell’ecosistema marino” i settori di maggior rilevanza del programma risultano essere relativi alla vigilanza sulle Aree Protette e le Aree Marine Protette, nonché alla tutela della biodiversità, alla salvaguardia e alla valorizzazione dell’ambiente marino e costiero ed alla difesa del mare dagli inquinamenti. Altro tema di grande rilevanza nel quadro delle politiche nazionali concerne la Strategia Nazionale per la Biodiversità che nel corso del 2016 è stata fortemente sostenuta nell’attuazione delle diverse politiche settoriali, in particolare, migliorando il coordinamento e la complementarità fra gli strumenti finanziari sia a livello nazionale, che regionale anche attraverso l’opportunità dei Fondi strutturali 2014/2020. Al fine di migliorare e supportare la prevenzione e la gestione dei rifiuti, nell’esercizio 2016 iniziative specifiche sono

state finalizzate al potenziamento del ruolo della gestione dei rifiuti nell'economia circolare, con l'obiettivo affidato di promuovere ed incentivare lo sviluppo di nuove tecnologie di recupero, di riciclaggio e di trattamento dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche. Con riferimento al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (cd. SISTRI), l'Amministrazione ha evidenziato la necessità di soluzioni organizzative e tecnologiche innovative rispetto all'attuale assetto, nonostante non sia ancora completamente operativo. A livello internazionale, attraverso il programma Sviluppo sostenibile, rapporti ed attività internazionali, il Ministero provvede all'erogazione dei contributi obbligatori a favore di progetti di cooperazione internazionale e del contributo al *green climate fund* in esecuzione dell'accordo di Parigi collegato alla convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato il 12 dicembre 2015. Inoltre, con il programma dedicato agli interventi per il governo dei cambiamenti climatici sono state destinate risorse nazionali e comunitarie, tra gli altri, a progetti di efficientamento energetico degli immobili pubblici ed al finanziamento della mobilità sostenibile, secondo gli indirizzi internazionali tesi ad attivare una strategia di mitigazione ed adattamento ai cambiamenti climatici.

Tra la novità normative intervenute nel 2016 significativa appare l'istituzione del Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), a seguito della legge n. 132 del 2016, con l'obiettivo di assicurare omogeneità ed efficacia nell'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente da parte dell'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e delle Agenzie ambientali, e la creazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecniche Ambientali (LEPTA), che costituiscono il livello minimo omogeneo su tutto il territorio nazionale delle attività.

Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, per lo svolgimento dei compiti e delle attività tecnico scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, il Ministero si avvale in maniera strutturale di organismi esterni vigilati: il riferimento è ad ISPRA ed alla società *in house* SOGESID S.p.A. Conseguentemente, il dato di spesa di personale non risulta rappresentativo dei reali costi sopportati dall'Amministrazione, non essendovi compreso quanto trasferito ad ISPRA ed a SOGESID S.p.A. per lo svolgimento di attività istituzionali in campo ambientale ed il compito di supporto specialistico.

Sotto l'aspetto finanziario, lo stanziamento iniziale di competenza iscritto nello stato di previsione del MATTM per il 2016 ammontava a 774,9 milioni (con un incremento rispetto al dato iniziale 2015 pari al 17,6 per cento), mentre quello definitivo si attesta a 1.402,8 milioni (+81 per cento in raffronto alla previsione iniziale e +35 per cento in confronto al dato assestato 2015), di cui il 67 per cento destinato alla spesa in conto capitale (946,2 milioni) e il 32 per cento riguarda la spesa corrente (446,2 milioni). La restante parte (circa lo 0,7 per cento) riguarda il Rimborso di passività finanziarie (10,5 milioni). In fase di gestione si registrano variazioni positive pari a 627,9 milioni (di cui 108 milioni per reiscrizioni dei residui perenti), quasi interamente connesse alla spesa in conto capitale (oltre il 91 per cento) per interventi previsti dalla legge 28 dicembre 2015, n. 221 in materia di *green economy*. A fronte di stanziamenti definitivi incrementati di circa il 35 per cento, principalmente nella spesa in conto capitale, gli impegni 2016 sulla competenza registrano una flessione del 3 per cento, a cui corrispondono residui di nuova formazione di notevole entità (circa 780 milioni).

La capacità di impegno nel 2016 risulta maggiore per la spesa corrente (viene impegnato circa il 96 per cento dello stanziamento pari a 446 milioni; gli impegni di competenza sono pari a 427 milioni) e riguarda principalmente i trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche, mentre per la spesa in conto capitale si attesta intorno al 50 per cento dello stanziamento pari a 946 milioni. Il dato del pagato, in termini di velocità dei pagamenti di competenza, si attesta per entrambi i titoli a circa il 65 per cento.

1. Programmazione strategica e finanziaria

1.1. Quadro di insieme delle missioni

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 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 Ministero, unitamente alla sorveglianza, al monitoraggio ed al recupero delle condizioni ambientali, con particolare riferimento all'inquinamento atmosferico, acustico, elettromagnetico e marino. Lo svolgimento delle attività istituzionali del Ministero si concentra in due missioni, la missione 17 "Ricerca e Innovazione" e la missione 18. Al riguardo, deve evidenziarsi che la politica ambientale costituisce un elemento strategico, sia in ambito internazionale che sul versante interno e richiede, per la frammentazione delle competenze, una forte sinergia tra gli attori nazionali, basata sulla coerenza tra le azioni dei diversi Ministeri, ma soprattutto fra l'azione del Governo centrale e degli Enti territoriali, al fine di assicurare una maggiore unitarietà all'attività di pianificazione.

1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella Direttiva generale

La direttiva generale per l'attività amministrativa del MATTM, articolata in otto macro-aree, evidenzia elementi strategici innovativi rispetto alla precedente, perché tiene conto delle numerose novità legislative intervenute in campo ambientale, in primo luogo al cd collegato ambientale (legge 28 dicembre 2015, n. 221). Alla luce del nuovo quadro normativo di riferimento, particolare attenzione viene posta all'implementazione di politiche e programmi in materia di clima ed energia. In questo ambito si colloca l'indicazione di migliorare la qualità dell'ambiente per porre il Paese all'altezza delle sfide internazionali, sostenendo l'accelerazione del processo di de-carbonizzazione dell'economia e, nel contempo, promuovendo opportunità per le imprese italiane operanti sui mercati internazionali nei settori delle *clean and green technologies*. Viene evidenziato il potenziamento della gestione dei rifiuti, anche attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie che consentano lo sviluppo di una economia circolare in grado di produrre effetti virtuosi sull'ambiente e di sviluppare i settori industriali collegati alle filiere del rifiuto. In relazione alla prevenzione del dissesto idrogeologico è indicata la necessità di promuovere ed attuare un Piano nazionale di tutela e gestione delle risorse idriche, con riferimento agli interventi in materia di depurazione e a quelli di adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione oggetto di infrazione da parte della Corte di Giustizia Europea. Altra priorità è rappresentata dall'incremento delle attività di bonifica dei siti contaminati e la riparazione dei territori danneggiati dall'inquinamento, chiarendo anche la necessità di promuovere la filiera connessa alla cd. "chimica verde" e di rifinanziare il Programma Nazionale di Bonifica.

A riprova dell'attenzione che il legislatore nazionale rivolge ai temi ambientali, oltre alle disposizioni contenute nella legge di stabilità per il 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232), merita attenzione l'istituzione del Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), a seguito della legge n. 132 del 2016, con l'obiettivo di assicurare omogeneità ed efficacia nell'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente da parte dell'ISPRA e delle Agenzie ambientali, riconducendo a sistema quelle che erano le singole componenti della preesistente organizzazione che coinvolgeva le 21 Agenzie Regionali (ARPA) e Provinciali (APPA), oltre a ISPRA. Sono istituiti i Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecniche Ambientali (LEPTA), che costituiscono il livello minimo omogeneo su tutto il territorio nazionale delle attività, anche in relazione ai Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria (LEA). Ciò anche allo scopo di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica¹.

¹ Sempre nell'ottica di rafforzare il coordinamento tecnico dell'ISPRA e delle Agenzie nell'attività di monitoraggio ambientale, è prevista la creazione di un Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA), al fine di assicurare una

Alla fine del 2016 è stato emanato, poi, il decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243 recante “Interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno”, con il quale è stato istituito un unico Commissario straordinario per la realizzazione e l’adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione degli agglomerati urbani. Tali attività, prima assegnate a più soggetti in relazione alle diverse competenze territoriali, ha fatto registrare notevoli rallentamenti, il che ha comportato l’apertura di tre procedure di infrazione, di cui due sfociate in sentenze di condanna della Corte di Giustizia dell’Unione europea al pagamento di ingenti sanzioni pecuniarie.

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Riparto delle risorse finanziarie assegnate agli obiettivi

Le priorità politiche, indicate nella Direttiva generale per l’attività amministrativa e per la gestione per l’anno 2016, evidenziano una programmazione integrata strategico-finanziaria con le missioni e i programmi. Nell’allegato C alla Direttiva vengono esposti per ogni missione gli obiettivi strategici e strutturali.

Di seguito vengono rappresentate le risorse assegnate alla missione 18 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”, pari ad oltre 665 milioni, nella quale convergono la maggior parte delle attività espletate dal Ministero. Per tale missione si sono registrati, rispetto agli stanziamenti iniziali, incrementi per circa 71 milioni, in relazione alla gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche ed alla tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell’ecosistema marino e diminuzioni per circa 5 milioni, la maggior parte delle quali in relazione al programma Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali.

Gli obiettivi strategici sono 12 per uno stanziamento complessivo pari a 483 milioni, di cui oltre l’86 per cento destinato alle politiche di promozione per l’uso efficiente e sostenibile della risorsa idrica, alla garanzia della qualità dei corpi idrici ed alla attuazione degli interventi per la gestione del servizio idrico integrato, alle politiche di prevenzione, mitigazione e rimozione del rischio idrogeologico, alle politiche per la bonifica e il risanamento ambientale dei siti inquinati e riqualificazione delle aree industriali ed infine alla tutela, salvaguardia e promozione dell’ambiente marino e promozione dell’uso sostenibile delle sue risorse naturali. La restante parte riguarda principalmente la gestione integrata dei rifiuti, la riduzione della produzione, l’incentivazione della raccolta differenziata, il recupero di materia e di energia, la promozione delle iniziative volte alla conservazione e salvaguardia della biodiversità e alla tutela e rafforzamento delle aree naturali protette.

TAVOLA 1

PRIORITÀ POLITICHE, OBIETTIVI STRATEGICI E STRUTTURALI DELLA MISSIONE 18
STANZIAMENTO INIZIALE COMPETENZA

(in migliaia)

PRIORITÀ POLITICA 1			
MIGLIORARE LA GESTIONE DEI RIFIUTI E RAFFORZARE LA PREVENZIONE DELL’INQUINAMENTO			
Programma	Obiettivo Strategico	Obiettivo Strutturale	Iniziale
Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti	Politiche per la gestione integrata dei rifiuti, la riduzione della produzione, incentivazione raccolta differenziata, recupero di materia e di energia		21.752
		Politiche inerenti gli interventi per il contrasto dell’inquinamento atmosferico ed agenti fisici	906
		Potenziamento attività di supporto al programma per la prevenzione e gestione dei rifiuti e la prevenzione degli inquinanti	2.314
			24.972

divulgazione libera e accessibile ai soggetti interessati, nonché la creazione di una rete nazionale dei laboratori accreditati da parte del Sistema nazionale.