

Le politiche delle infrastrutture, del territorio e
del patrimonio culturale

PAGINA BIANCA

I ministeri

Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare

- 1. Considerazioni generali e di sintesi.**
- 2. Profili organizzativi.**
- 3. Profili finanziari e contabili.**
- 4. I controlli interni.**

Allegato.

1. Considerazioni generali e di sintesi

Al Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare (Mattm) va ricondotto il coordinamento generale delle attività amministrative nazionali finalizzate alla tutela ambientale, ivi inclusi l'aria, l'acqua, il territorio e il mare. Infatti gli stanziamenti che vengono effettuati annualmente a favore di detto Ministero sono tutti utilizzati per tali finalità.

Attesa la precaria situazione in cui versa l'ambiente nel nostro Paese e gli incombenti che derivano dall'appartenenza alla Unione Europea, le funzioni svolte dal Mattm sono di indubbio rilievo, poiché in definitiva esse attengono a beni primari della vita.

Nel corso del 2009 l'attività del Mattm, svolta ancora attraverso le sue precedenti sei Direzioni generali, a loro volta ripartite in Divisioni nonché con il concorso del neo istituito Segretario Generale, si è estrinsecata in partecipazioni a tavoli tecnici interni e internazionali, in azioni di coordinamento al fine di pervenire ad accordi di programma con altre organizzazioni e con enti territoriali, in azioni dirette al recupero di danno ambientale e in altre iniziative intese a individuare aree protette, parchi terrestri o marini, tendendo a dare attuazione alla direttiva emanata dal Ministro. In proposito è da registrare il concorso offerto dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA)¹, nonché dai diversi ulteriori organismi che operano nell'ambito del Mattm.

Nell'espletamento delle varie attività, sono stati emanati numerosi provvedimenti che, talvolta, hanno dato luogo a problemi sotto il profilo della loro legittimità². Una questione

¹ L'ISPRA, istituito in applicazione della legge n. 133 del 2008, ha accorpato l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) e l'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM).

² Deliberazione n. 19/2009 della Sezione centrale di controllo di legittimità con la quale è stato riacquisito il visto e la registrazione del d.m. 1156/2009 nella considerazione che "il ricorso effettuato dall'Amministrazione all'accordo sostitutivo previsto dall'art. 11 della L. n. 241 del 1990 non è compatibile con la disciplina comunitaria in tema di appalti pubblici, in quanto il diritto comunitario osta alla normativa nazionale che si ponga al di fuori delle procedure previste dalle direttive comunitarie sugli appalti pubblici".

Deliberazioni nn. 7, 8 e 9 del 2009 della predetta Sezione centrale, con le quali è stato riacquisito il visto ad altrettanti decreti in relazione al conferimento di incarichi dirigenziali a titolo di reggenza per mancanza dei presupposti.

rilevante, anche per le inevitabili conseguenze sul piano organizzativo generale, è sorta a proposito del conferimento di incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 19, commi 4, 5-bis e 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, laddove per anomalie nelle procedure poste in essere, non è stato possibile incardinare nelle relative funzioni i soggetti interessati³.

Da segnalare il frequente ricorso all'istituto della transazione in occasione di attività dirette al recupero di danno ambientale, utilizzato dall'Amministrazione al fine di pervenire con maggiore celerità alla definizione di controversie e che, pur comportando talvolta una rinuncia ad una parte delle proprie pretese, consentono peraltro una tutela più ampia ed immediata delle zone colpite da inquinamento ambientale; in ogni caso gli atti in questione risultano sempre confortati dai pareri dell'Avvocatura distrettuale e coerenti con i principi affermati da questa Corte in materia⁴, inoltre i provvedimenti sono regolarmente inviati al vaglio dell'organo requirente per gli eventuali profili di responsabilità erariale.

2. Profili organizzativi

Il 1° agosto del 2009, dopo un lungo iter iniziato nel 2008, è stato approvato il d.P.R. n. 140 recante il "Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare." La nuova disciplina, che sostituisce quella di cui al precedente d.P.R. n. 261 del 2003, al fine di rispettare i vincoli di efficienza evocati dall'art. 74 del d. l. n. 112 del 2008 convertito in L. n. 133 del 2008, dispone la contestuale riduzione degli assetti organizzativi del Ministero.

Di particolare rilievo l'art. 3 che, con l'intento di assicurare una gestione unitaria della missione ministeriale⁵, prevede la nuova struttura di vertice e di coordinamento del Segretario generale a cui viene demandato un ruolo di coordinamento e vigilanza dell'azione amministrativa e che si avvale di un Segretariato, articolato in cinque servizi di livello dirigenziale non generale. Al Segretariato sono anche attribuite competenze trasversali che, interessando l'azione del Ministero nel suo complesso, richiedono una gestione unitaria di taglio strategico che sia strumentale al perseguimento degli obiettivi di indirizzo politico; si tratta di ambiti di attività con rilevanza esterna quali rapporti internazionali, pianificazione finanziaria strategica, comunicazione, informazione ed educazione ambientale. Sembra emergere, al riguardo, una scelta il più possibile coerente con la circostanza che i profili tecnico-scientifici della tutela dell'ambiente, caratterizzata da interdisciplinarietà, intersettorialità, transnazionalità, rilevanza economica e potenziale conflittualità sociale, implicano, conseguentemente, soluzioni organizzative articolate e flessibili.

Un altro elemento di novità è l'attribuzione di funzioni in materia di azioni di prevenzione e quantificazione del danno ambientale all'interno di tutte le nuove direzioni generali (ad eccezione, logicamente, della Direzione generale degli affari generali e del personale).

Ai sensi dell'art. 2 il Ministero è ripartito in cinque direzioni generali: tutela del territorio e delle risorse idriche, protezione della natura e del mare, sviluppo sostenibile, valutazioni ambientali e affari generali.

La Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche (articolata in 12 uffici di livello dirigenziale non generale),⁶ ha accorpato le funzioni delle due Direzioni generali per la qualità della vita e per la difesa del suolo. Al riguardo non si riscontrano modifiche di carattere sostanziale, trattandosi piuttosto di una ridefinizione delle funzioni tradizionalmente intestate a dette Strutture e sostanzialmente finalizzate ad assicurare elevati livelli di qualità

³ La Sezione centrale del controllo di legittimità in data 27 maggio 2010 ha ricusato il visto ai relativi provvedimenti.

⁴ Cfr. deliberazione n. 1/2003 della Sezione centrale di controllo di legittimità. Cfr., inoltre, la legge 27 febbraio 2009, n.13.

⁵ Cfr. in proposito l'art. 7, comma 2, del DL n. 90, del 23 maggio 2008 convertito con modificazioni in legge del 14 luglio 2008, n. 123.

⁶ Disciplinata dall'art. 4 del Regolamento.

delle acque e di efficienza dei corpi idrici⁷. Compiti, questi, di grande delicatezza atteso che attengono alla salvaguardia di un bene primario quale è l'acqua.

Alla Direzione generale per la protezione della natura e del mare (articolata in 7 uffici di livello dirigenziale non generale)⁸ vengono trasferite funzioni già in precedenza esercitate da altre Direzioni generali.⁹ La Direzione provvede, inoltre, al monitoraggio dello stato della biodiversità, al coordinamento di tutte le attività in materia di biosicurezza, riferite in particolare alle immissioni nell'ambiente degli organismi geneticamente modificati, e alla sicurezza ambientale in mare con particolare attenzione al rischio di rilascio di inquinanti ed in coerenza con i processi autorizzativi in materia di immissioni ad elevato impatto sull'ecosistema marino nonché con gli interventi in caso di inquinamento.

I maggiori cambiamenti riguardano la Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia (articolata in 7 uffici di livello dirigenziale non generale)¹⁰. Essa svolge sia le funzioni esercitate dalla Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo (ex RAS) relativamente all'attuazione degli accordi internazionali in materia di cambiamenti climatici, nonché una serie considerevole di nuovi compiti in materia di energie rinnovabili, energia e sicurezza nucleare.¹¹

La Direzione generale valutazioni ambientali (articolata in 5 uffici di livello dirigenziale non generale)¹² svolge prevalentemente i compiti già esercitati dalla Direzione generale per la salvaguardia ambientale. Elementi di novità ineriscono all'attribuzione di iniziative in tema di politica integrata di prodotto, con particolare riguardo all'aspetto della sostenibilità degli acquisti della pubblica amministrazione (c.d. "acquisti pubblici verdi"). La struttura è delegata al presidio e alla salvaguardia dell'ambiente sotto i diversi aspetti della certificazione e della valutazione ambientale e si occupa, tra l'altro, della valutazione dei rischi derivanti da sostanze chimiche pericolose e da attività foriere di incidenti rilevanti nonché di prevenzione e di protezione dalle varie forme di inquinamento.

L'accentramento nella Direzione degli affari generali e del personale di tutte le funzioni relative alla gestione del personale, con le relative azioni di aggiornamento, formazione professionale e politiche di benessere organizzativo, di cui all'art. 8 del Regolamento, intende perseguire gli obiettivi di razionalizzazione e di ridimensionamento delle funzioni logistico-strumentali e di supporto previsti dal citato DL 112 del 2008. La Direzione (articolata in 8 uffici di livello dirigenziale non generale) svolge sostanzialmente le attribuzioni già assegnate alla Direzione generale per i servizi interni del Ministero, che vengono tuttavia ridefinite con un maggior livello di dettaglio. Tra esse le funzioni connesse alla prevenzione, igiene e sicurezza dei luoghi di lavoro nonché alla tutela della salute dei lavoratori secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 81 del 2008 e la gestione e sviluppo dell'informatica di servizio e relativi rapporti con il Centro nazionale per l'informatica per la pubblica amministrazione (CNIPA). Da notare in

⁷ Al riguardo viene prevista l'attivazione di strumenti quali la programmazione dell'uso razionale delle risorse, la promozione del completamento dei sistemi di approvvigionamento idrico, di distribuzione, di fognatura, di depurazione nonché la definizione dei criteri e metodi per il riutilizzo delle acque reflue.

⁸ Art. 5 del Regolamento.

⁹ Tra le nuove funzioni attribuite si segnalano: l'attuazione della Convenzione di Barcellona e di ogni altro accordo internazionale per la tutela, la conservazione e la salvaguardia del Mare Mediterraneo; l'autorizzazione alla movimentazione dei fondali marini derivante dall'attività di posa in mare di cavi e condotte facenti parte di reti energetiche di interesse nazionale, o di connessione con reti energetiche di altri Stati; il raccordo con il Dipartimento della protezione civile nel monitoraggio e controllo degli interventi sviluppati per superare situazioni di crisi.

¹⁰ Art. 6 del Regolamento.

¹¹ Tra le nuove funzioni svolte in collaborazione con le altre Amministrazioni competenti, si ricordano: la promozione delle iniziative finalizzate allo sviluppo sostenibile del sistema energetico nazionale per la riduzione delle emissioni di gas serra e l'incentivazione delle fonti di energie rinnovabili; l'individuazione delle opzioni maggiormente sostenibili in materia di consumi energetici e dell'efficienza energetica; il coordinamento delle attività dell'Osservatorio nazionale sulle fonti rinnovabili; l'incentivazione degli investimenti per lo sviluppo delle fonti di energie rinnovabili; l'individuazione dei requisiti delle prestazioni energetiche per l'edilizia e delle opzioni maggiormente sostenibili nel settore dei trasporti.

¹² Art. 7 del Regolamento.

proposito che, pur essendo stato già adottato in passato un modello organizzativo articolato in Direzioni generali, come previsto dall'ex d.P.R. 261 del 2003, erano state mantenute, presso le singole Direzioni generali, apposite Divisioni del personale e degli affari generali che, invece, a seguito della nuova riorganizzazione, sono state soppresse.

Disposizioni successive riguardano gli organismi di supporto per lo svolgimento delle funzioni attribuite al Ministero di cui al d.P.R. 14 maggio 2007 n. 90, nonché la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale, l'ISPRA e la Commissione di vigilanza per le risorse idriche, stabilendo che la durata in carica dei rispettivi componenti resti quella già prevista dai relativi ordinamenti. Al riguardo va segnalata la necessità che si pervenga al più presto al riordino di detti organismi¹³, nell'ambito di una razionale e graduale riduzione, secondo i dettami dell'art. 68 del citato d.l. n. 112 del 2008, che ne prevede la realizzazione entro il triennio 2009-2011.

Al fine di dare attuazione alle disposizioni recate dalle lettere a), b) e c) del comma 1 del richiamato art. 74 del medesimo DL n. 112 del 2008, le nuove dotazioni organiche sono state ridefinite nel rispetto delle riduzioni percentuali ivi previste, come emerge dalla tabella che segue.

Tabella 1

Qualifiche funzionali	Dotazioni organiche precedenti	Dotazioni organiche vigenti	Riduzione percentuale	
			prevista	effettuata
Dirigenti generali	8	6	20%	25%
Dirigenti	59	50	15%	15%
Totale dirigenti	68	56		
Area C	440	469		
Area B	387	271		
Area A	50	30		
Totale impiegati	877	770	10%	12,20%
Totale generale	945	826		

Fonte dati: Amministrazione.

I sei dirigenti generali risultano assegnati alle seguenti funzioni: 1 posto di Segretario generale e 5 posti di Direttore di Direzioni generali. Il precedente regolamento di organizzazione, approvato con d.P.R. n. 261 del 2003, riservava anche due posti di dirigenti generali per gli uffici di diretta collaborazione.¹⁴

Si ritiene ancora di segnalare che il Mattm, al fine di conformarsi alle disposizioni contenute nel d. lgs. n. 334 del 1999, ha dettato la disciplina concernente le forme di

¹³ Oltre a quelli specificati nel testo, operano a supporto del Mattm i seguenti organismi: 1) Commissione interministeriale di valutazione di cui all'art. 6 del d.lgs. 8 luglio 2003, n. 224; 2) Comitati tecnici delle Autorità di bacino di rilievo nazionale ed interregionale, di cui all'art. 12 della L. 18 maggio 1989, n. 183, e successive modificazioni; 3) Commissione scientifica CITES di cui all'art. 4 della L. 7 febbraio 1992, n. 150 e all'art. 12-bis del DL 12 gennaio 1993, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla L. 13 marzo 1993, n. 59; 4) Osservatorio nazionale sui rifiuti, di cui all'art. 26 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, all'art. 1, comma 5, del d.lgs. 8 novembre 2006, n. 284; 5) Osservatori ambientali per la verifica dell'ottemperanza alle prescrizioni VIA, di cui all'art. 5 della L. 31 luglio 2002, n. 179; 6) Comitato per la comunicazione ambientale di cui all'art. 6 della L. 31 luglio 2002, n. 179; 7) Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche di cui all'art. 21 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, all'art. 1, comma 5, del d.lgs. 8 novembre 2006, n. 284, e all'art. 6 del regolamento 140/2009; 8) Consiglio nazionale ambiente di cui all'art. 12 della L. 8 luglio 1986, n. 349; 9) Osservatorio nazionale sulle fonti rinnovabili di cui all'art. 16 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387. Inoltre l'art. 2, commi 75 e 76, della L. 24 dicembre 2007, 244 (legge finanziaria 2008) ha previsto l'istituzione, con decreto interministeriale, del Nucleo operativo del Corpo forestale dello Stato di tutela ambientale, con la specifica finalità di rafforzare la sicurezza e la tutela dell'ambiente.

¹⁴ Art. 1, co. 3.

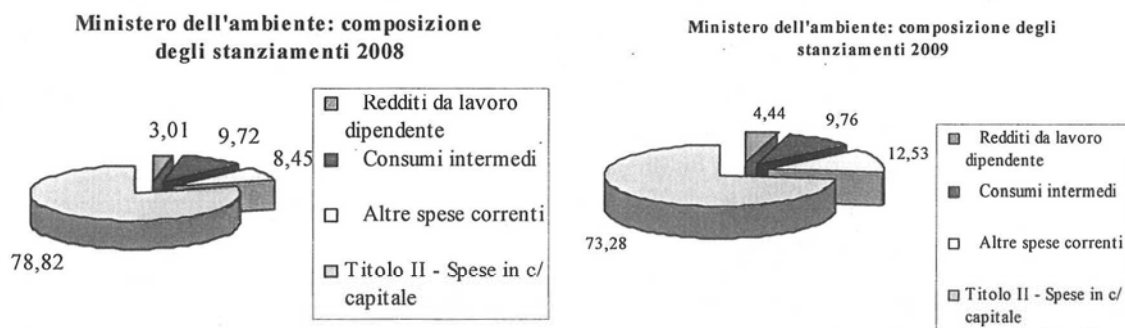
consultazione popolare sui piani di emergenza esterna¹⁵, introducendo, tra l'altro, una disposizione che contempla la transitorietà del provvedimento in attesa dell'adozione, da parte delle regioni, della prevista normativa, come disposto dall'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998.

3. Profili finanziari e contabili

L'esercizio 2009 si caratterizza per una sensibile contrazione degli stanziamenti totali rispetto a quelli effettuati in sede di bilancio 2008. Complessivamente, infatti, si registra una diminuzione di circa un terzo che si traduce, in termini assoluti, in una assegnazione di risorse ridotta di oltre 634 milioni di euro, cui concorrono 53 milioni circa di parte corrente e 581 milioni circa di parte capitale. E' evidente, quindi, che la riduzione più elevata concerne gli stanziamenti riferiti alle spese in conto capitale, infatti l'incidenza di tale voce diminuisce dal 79 per cento circa del 2008 al 73 per cento del 2009 sul totale degli stanziamenti. Di converso aumenta l'incidenza degli stanziamenti di parte corrente. Tali caratteristiche, che contraddistinguono l'impostazione degli stanziamenti definitivi di competenza, si riflettono anche sugli altri elementi finanziari della gestione, infatti, come è desumibile dalla tavola 1 allegata, massa impegnabile, impegni, autorizzazioni di cassa, massa spendibile e pagamenti, evidenziano risultati nel 2009 sempre inferiori a quelli del 2008.

Un'analisi più particolareggiata pone in evidenza che, in ordine alla spesa corrente, la diminuzione degli stanziamenti ha riguardato esclusivamente i consumi intermedi, essendo invece aumentati quelli riferiti ai redditi da lavoro dipendente e quelli di cui alle "altre spese correnti". I due grafici seguenti danno conto della composizione degli stanziamenti di parte corrente relativamente al biennio 2008-2009.

Grafico 1

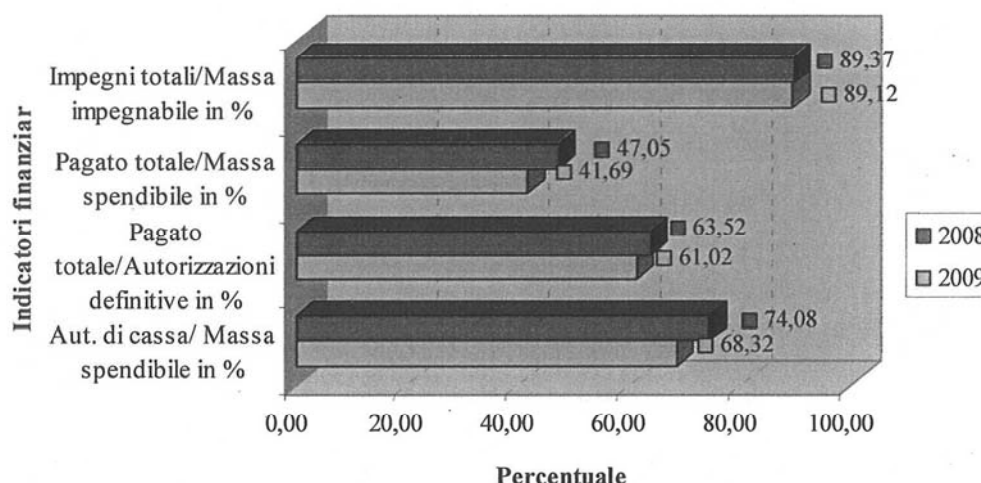


Lo scarto più significativo, in termini assoluti, tra il 2009 e il 2008, riguarda la massa impegnabile, che rappresenta la sommatoria delle risorse di cui è possibile disporre per la realizzazione degli obiettivi programmati e laddove la riduzione che si registra è di oltre 669 milioni di euro corrispondente a una percentuale di oltre il 29 per cento. Da rilevare che, pure a fronte di una diminuzione degli impegni totali del 2009, ammontanti a 1.432 milioni di euro, rispetto al 2008, che risultarono di 2.034 milioni di euro, i pagamenti sono anch'essi sensibilmente diminuiti con la conseguenza che al termine dell'esercizio i residui finali aumentano rispetto al 2008. In definitiva, come è dato desumere dalla rappresentazione grafica sottostante, l'esercizio 2009 si caratterizza per un peggioramento degli indici ivi indicati, in particolare per quanto concerne il rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile e tra pagamenti totali e massa spendibile che diminuiscono ambedue di circa 6 punti percentuali.

¹⁵ Art. 20, comma 6, e art. 3.

Grafico 2

Ministero: indicatori finanziari 2009-2008



Per una visione globale dei più significativi elementi finanziari relativi al Mattm e al loro raffronto con i dati del 2008, si rinvia alla tavola 1 dell'allegato.

Sotto un profilo più strettamente contabile, emerge che nella formazione del bilancio 2009 sono stati osservati i criteri elaborati in proposito dalla R.G.S.¹⁶ e in sede di assestamento sono state attentamente seguite le regole di neutralità finanziaria imposte dalla legge¹⁷ con la conseguenza che ogni previsione incrementativa proposta in sede di assestamento, non accompagnata da simmetrica compensazione, non è stata recepita nel relativo disegno di legge.

In sede di predisposizione del bilancio 2009 molte problematiche emerse in relazione alla nuova architettura fondata sulle missioni e sui programmi, risultano risolte poiché l'Amministrazione ha attuato una revisione completa delle modalità procedurali di formulazione delle previsioni operando, in particolare una riduzione dell'aggregato "Missioni" che si ripercuoteva, in proporzione, sulle risorse per tutti gli aggregati sottostanti e quindi sui programmi, dando così luogo a difficoltà nel gestire molti obiettivi, con poche risorse per ciascuno. Il processo di razionalizzazione è stato improntato nell'ottica tendenziale di attribuire un programma a ciascun centro di responsabilità, risultato che è stato conseguito nel 2010.

Un ruolo rilevante nel processo di formazione del bilancio è stato svolto dalle note preliminari, pur dovendosi rilevare che la necessità di rappresentare in maniera completa la distribuzione delle risorse comporta che nella individuazione degli obiettivi strategico-strutturali, che genera a sua volta la serie di obiettivi operativi, vengano inseriti anche obiettivi di mero trasferimento delle risorse stesse. Tale sistema, pur nella sua complessiva organicità e funzionalità, potrebbe peraltro rivelarsi non perfettamente in linea con il nuovo sistema di valutazione introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2009, in base al quale la nuova concezione di misurazione della performance, sotto lo specifico profilo organizzativo e individuale, imporrà la definizione di un set di obiettivi che potrebbero prescindere dalle finalità squisitamente finanziarie di cui alla nota preliminare di bilancio.

A livello di capitoli di bilancio qualche problematica gestionale è emersa a proposito dei capitoli promiscui classificati "fattori legislativi", che sono legati ad interventi specifici afferenti a più categorie economiche quali le spese per accordi internazionali, atteso che la classificazione

¹⁶ Circ. n. 21 del 24 luglio 2008.

¹⁷ Cfr. art. 60 del DL n. 112 del 2008 e circ. n. 18/2009 della R.G.S..

economica, essendo univocamente associata al capitolo di spesa, potrebbe alterare il principio della trasparenza in quanto non perfettamente coerente con la rispettiva codifica.

I capitoli che presentano il maggiore accumulo di residui sono accomunati dalla caratteristica di afferire tutti al macroaggregato "Investimenti" e, per quanto concerne il conto capitale, il fenomeno è da correlare al forte impatto dei trasferimenti che interessa lo stato di previsione del Mamm. Tra la determinazione del trasferimento e la concreta erogazione ci sono delle fasi che spesso, trovano attuazione sul finire dell'esercizio finanziario quando il termine per i pagamenti è scaduto. Non da ultimo va considerato che nelle Convenzioni sono previsti specifici adempimenti in capo al creditore per il trasferimento delle rispettive *tranches* di pagamento. La tavola 2 allegata dà conto della consistenza dei residui in questione.

4. I controlli interni

Posto alle dirette dipendenze del Ministro, il servizio di controllo interno (Secin) svolge le funzioni di cui all'art. 7 del d.P.R. 6 marzo 2001 n. 245; in particolare predispone il rapporto di performance secondo le linee guida elaborate dal Comitato Tecnico Scientifico per il controllo strategico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai fini della relazione al Parlamento da parte del Ministro per l'attuazione del programma di Governo ex art. 3, commi 68 e 69 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che costituisce un report circa le attività svolte, i risultati raggiunti, le criticità e le aree di intervento.

Avuto riguardo alla direttiva generale per l'azione amministrativa, esercizio 2009, emanata dal Ministro il SECIN ha predisposto una relazione diretta a rappresentare gli esiti dei risultati raggiunti dai vari centri di responsabilità. Il Report contiene valutazioni mediante l'utilizzo di appositi indicatori afferenti a diverse tipologie, finanziari, quantitativi, qualitativi, matematici etc; le rilevazioni attinenti al controllo di gestione sono state utilizzate anche per pervenire alla definizione del nuovo regolamento di riorganizzazione; per quanto concerne la valutazione dei dirigenti, è stato messo a punto un nuovo sistema che ha cominciato ad essere attivato soltanto a partire dagli ultimi mesi dell'anno 2009. In ogni caso l'Amministrazione sta avviando le procedure per dare attuazione al d.lgs. n. 150 del 2009, mediante costituzione di un gruppo di lavoro coordinato dal Segretario generale al quale partecipa lo stesso SECIN fino a quando non verrà insediato il nuovo organismo indipendente di valutazione (OIV), istituito dal citato decreto n. 150 del 2009.

L'analisi della documentazione pone ancora una volta in evidenza le difficoltà che incontrano gli organismi deputati ad effettuare i controlli interni di cui al d.lgs. 286 del 1999 in maniera completa e tale da assicurare i risultati attesi dall'esito di tali procedure. Emergono, infatti, criticità per quanto concerne l'utilizzo di una buona parte degli indicatori, considerati dalla R.G.S. alla stregua di "valore obiettivo non coerente", anche se spesso la non coerenza dipende da una non corretta rappresentazione dell'obiettivo in sede di note preliminari. Al riguardo il Secin ha dato avvio alle necessarie procedure di rettifica delle rilevate incongruità, che non dovrebbero più emergere in sede di note preliminari per il 2010. Risultati migliori sono stati realizzati dall'attività di controllo di gestione, anche grazie alla convenzione stipulata con il relativo Ufficio presso la R.G.S. già nel 2007. Permangono difficoltà per la mancanza di una piattaforma informatica in grado di fornire una reportistica idonea; comunque sono in corso procedure migliorative, cui concorre il DigitPa¹⁸, che dovrebbero concludersi nel corso del 2010.

Naturalmente tali criticità si ripercuotono negativamente anche sulle altre attività di valutazione, essendo, come è noto, necessaria una perfetta sinergia delle diverse tipologie dei controlli istituiti dal richiamato d.lgs. n. 286 del 1999, per conseguire risultati di insieme soddisfacenti. In proposito, quindi, si rendono necessarie idonee iniziative al fine di migliorare l'intero sistema dei controlli interni anche per non vanificare le attese delineate dalla riforma del 2009, il cui punto qualificato di riferimento è l'Organismo indipendente di valutazione (OIV) il

¹⁸ Ex CNIPA.

quale, per garantire un ottimale funzionamento dovrà essere composto da persone di comprovata specifica professionalità nella materia dei controlli. Nello specifico, peraltro, risulta che il procedimento concernente l'organismo del Mattm è allo stato *in itinere*, essendo sorte problematiche interpretative circa lo strumento da utilizzare per la nomina e per la determinazione del relativo trattamento economico.

PAGINA BIANCA

Allegato

TAVOLA 1

MINISTERO DELL'AMBIENTE, DEL TERRITORIO E DEL MARE: CONFRONTO DATI FINANZIARI 2009-2008

(importi in migliaia di euro)

Titolo di spesa	Stanz. def. di comp.	Inc. %	Massa impegnabile	Impegni Totali	Ec./Mag. spese comp.	Autorizzaz. definitive di cassa	Massa spendibile	Pagato totale	Ec./Mag. spese res.	Residui finali totali
Redditi da lavoro dipendente	65.094	4,44	67.059	59.894	4.549	67.934	70.396	57.989	900	6.959
Consumi intermedi	143.109	9,76	143.113	134.281	4.748	275.542	226.425	135.837	9.626	76.214
Altre spese correnti	183.758	12,53	186.758	163.934	23.048	218.263	227.409	171.710	6.132	26.519
Titolo I - Spese correnti	391.961	26,72	396.930	358.108	32.346	561.739	524.230	365.535	16.658	109.692
Titolo II - Spese in c/ capitale	1.075.018	73,28	1.210.783	1.074.628	1.563	1.509.936	2.508.076	898.561	76.307	1.531.645
Totale 2009	1.466.979	100,00	1.607.713	1.432.735	33.909	2.071.675	3.032.306	1.264.096	92.965	1.641.337
Redditi da lavoro dipendente	63.157	3,01	65.638	58.655	4.712	64.302	67.731	57.039	1.200	4.780
Consumi intermedi	204.236	9,72	204.236	169.072	32.710	227.776	278.628	153.946	8.656	83.316
Altre spese correnti	177.500	8,45	177.500	157.832	3.946	200.470	230.563	169.861	16.408	40.347
Titolo I - Spese correnti	444.893	21,18	447.375	385.560	41.368	492.548	576.921	380.847	26.265	128.442
Titolo II - Spese in c/ capitale	1.655.599	78,82	1.828.855	1.648.597	2.916	2.047.645	2.852.194	1.232.604	186.116	1.430.558
Totale 2008	2.100.492	100,00	2.276.230	2.034.156	44.284	2.540.194	3.429.115	1.613.450	212.381	1.559.000
Sc. Spese correnti	-52.932		-50.445	-27.452	-9.022	69.191	-52.691	-15.311	-9.607	-18.751
Sc. % Spese correnti	-11,90		-11,28	-7,12	-21,81	14,05	-9,13	-4,02	-36,58	-14,60
Sc. Spese capitale	-580.581		-618.072	-573.969	-1.354	-537.709	-344.118	-334.043	-109.809	101.088
Sc. % Spese in c/capitale	-35,07		-33,80	-34,82	-46,41	-26,26	-12,07	-27,10	-59,00	7,07
Sc. Totale	-633.512		-668.516	-601.421	-10.376	-468.518	-396.809	-349.354	-119.416	82.337
Sc. % Totale	-30,16		-29,37	-29,57	-23,43	-18,44	-11,57	-21,65	-56,23	5,28

Fonte dati: Elaborazioni della Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 2

RESIDUI - INVESTIMENTI*(importi in euro)*

Programmi	Capitolo	Denominazione ridotta PG	Residui accertati	Residui correnti Lett. C (*)	Residui correnti Lett. F (**)
Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche	7503	Spese per la realizzazione di interventi di risanamento e bonifica del territorio e di gestione dei rifiuti, ecc.	71.680.000,00	57.283.190,00	0,00
	7503	Interventi urgenti per la bonifica e messa in sicurezza dei suoli dei siti inquinati nel litorale Domizio Flegreo, ecc.	50.000.000,00	37.000.000,00	0,00
	7509	Disinquinamento e ripristino ambientale	173.296.540,00	10.330.390,00	0,00
	7645	Servizio idrico, limite impegno	14.569.270,62	11.039.270,62	0,00
	7671	Spese in gestione al Magistrato alle Acque di Venezia per il servizio di Polizia lagunare e la manutenzione, ecc.	26.349.869,51	18.317.962,75	0,00
Ricerca in materia ambientale	7807	Fondo per lo sviluppo sostenibile	24.387.561,36	14.973.957,42	0,00
	7813	Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra	20.000.000,00	10.000.000,00	0,00
Sviluppo sostenibile	7956	Fondo per lo sviluppo sostenibile	24.746.770,00	15.099.293,75	0,00
	7981	Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra	380.000.000,00	190.000.000,00	0,00
Conservazione dell'assetto idrogeologico	8531	Attuazione degli interventi per la tutela del rischio idrogeologico e misure di prevenzione per le aree a rischio	13.993.170,00	13.993.170,00	0,00
	8640	Piani strategici nazionali e di intervento per la mitigazione del rischio idrogeologico e per favorire forme di adattamento nei territori, da attuare d'intesa con le Regioni e gli Enti locali interessati, tenuto conto dei piani di bacino ai sensi dell'art. 16 della legge 31 luglio 2002, n. 179.	55.500.000,00	55.500.000,00	0,00
Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	7082	Bonifica siti inquinati	49.653.147,11	27.250.270,92	0,00
	7082	Spese per le esigenze di tutela ambientale	122.000.000,00	104.242.177,40	0,00
	8405	Spese per gli accordi di programma in materia di miglioramento, ecc.	62.000.000,00	62.000.000,00	0,00
	8407	Fondo per la promozione e diffusione di interventi di efficientamento e risparmio energetico, per la produzione di energia elettrica e di calore da fonti rinnovabili e in particolare per lo sviluppo del solare termodinamico.	39.804.432,68	36.970.901,46	914.348,88
	8438	Fondo per la mobilità sostenibile nelle aree urbane	40.565.445,09	40.420.149,09	0,00
	8461	Promozione figure professionali	15.264.474,46	10.491.774,59	1.900.763,25
Totale complessivo			1.183.810.680,83	714.912.508,00	2.815.112,13

(*) Residui propri. (**) Residui di stanziamento ex articolo 36 della legge di contabilità di Stato.

Fonte: dati dell'Amministrazione.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

- 1. Analisi finanziaria e contabile.**
- 2. Organizzazione del Ministero e Personale.**
- 3. Funzionamento e attività del SECIN.**

1. Analisi finanziaria e contabile

Prima di procedere all'analisi finanziaria per singoli centri di responsabilità appare opportuno formulare alcune considerazioni di carattere generale. Secondo una linea che ha riguardato tutte le amministrazioni, anche il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Mit) ha subito, a seguito dell'applicazione dell'art. 60 del decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, una forte riduzione degli stanziamenti per 1.106,9 milioni rispetto alle previsioni indicate nel bilancio triennale 2008.

Al riguardo sono state apportate rilevanti riduzioni attinenti a due programmi della missione 13. Si tratta, infatti, del programma n. 1 sulla sicurezza e la mobilità stradale (-580,4 milioni rispetto allo stanziamento di 894,5 milioni) e del programma n. 7 relativo alla sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo (-611,9 milioni con un azzeramento degli stanziamenti).

Per quanto concerne i tagli alle spese per convegni e rappresentanze l'Amministrazione ha tendenzialmente operato nel rispetto del disposto dell'art. 61 del DL 112.

Nell'esercizio finanziario in esame ci sono state ulteriori misure di contenimento della spesa dovute in parte al DL n. 180 del 2008 attesa la necessità e l'urgenza di assicurare immediate risorse aggiuntive per garantire l'esercizio del diritto allo studio ed in parte al DL n. 154 del 2008, essendosi rivelato necessario riprogrammare le risorse a seguito di disposizioni urgenti per la spesa sanitaria. Sono stati pertanto operati tagli sugli stanziamenti del bilancio 2009 del Mit per un ammontare complessivo di 1.858,8 milioni.

In merito ai riconoscimenti di debito si registra l'assunzione di impegni e l'effettuazione di conseguenti pagamenti per un importo pari a 460.485,32 euro.

Per le regolazioni contabili e debitorie nel corso del 2009 sono state effettuate sistemazioni contabili per l'ammontare di 196.612,16 euro mediante rimborsi alla Banca d'Italia relativi a sospesi degli esercizi 2007 e 2008.

Quanto ai debiti pregressi va rilevato che nel corso del 2009 con due decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze, n. 21945 del 23/06/2009 e n. 102146 del 28/10/2009 sono stati estinti debiti relativi rispettivamente all'esercizio 2007 e 2008)¹.

¹ I capitoli interessati da debiti pregressi sono i seguenti: 1038, 1058, 1208, 1209, 1232, 1238, 1240, 1241, 1275, 1280, 1609, 1610, 1611, 1617, 1622, 1680, 2106, 2143, 2200, 2941.

In attuazione della nuova impostazione del bilancio redatto in missioni e programmi, nella redazione del bilancio l'Amministrazione ha spostato l'attenzione dai C.d.R. ai programmi, rendendo in tal modo più diretto il legame tra le risorse stanziare e le azioni perseguite, consentendo allo stesso tempo una migliore analisi e una revisione della spesa pubblica orientata verso politiche prioritarie (*spending review*).

In merito alle variazioni di bilancio, è emerso che il totale delle variazioni dello stanziamento di competenza, intervenute nel corso dell'esercizio 2009, derivanti dalla legge di assestamento, è pari a 188,3 milioni, mentre le variazioni amministrative ammontano a - 1,9 milioni.²

In concomitanza con l'effettuazione dei pagamenti a mezzo ruoli di spesa fissa, si sono verificate, come per lo scorso esercizio, eccedenze di spesa; pertanto per molti di tali pagamenti l'impegno corrispondente risulta perento³.

Numerosi capitoli, pur essendo denominati "fondo" di fatto costituiscono un normale stanziamento di bilancio sul quale vengono imputati impegni e pagamenti (ad es. il fondo per l'autotrasporto, il fondo per Roma capitale, quello da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche e il fondo per il trasporto pubblico locale)⁴.

Va rilevato che un numero elevato di capitoli dà luogo al fenomeno dei residui di stanziamento per un totale di circa 1.895,2 milioni, dovuto ai tempi occorrenti per l'attivazione degli interventi infrastrutturali sia a gestione diretta del Ministero che assicurati da altri enti, con conseguente dilatazione dei tempi di impegno e spesa, e la necessità di ricorrere alla conservazione in bilancio dei fondi non utilizzati nell'esercizio di competenza. Analogo discorso può essere fatto anche per i residui passivi per i quali il fenomeno è stato accentuato dalla riduzione dei tempi di conservazione in bilancio degli impegni da 7 a 3 anni (legge finanziaria 2008).

Il bilancio del Mit è caratterizzato da stanziamenti per la realizzazione di interventi nel settore delle opere e dei grandi investimenti pubblici; pertanto, prevale la tipologia di spesa pluriennale, con contributi pluriennali che hanno sostituito i limiti di impegno. Mentre il settore Trasporti è caratterizzato in prevalenza da trasferimenti agli enti attuatori (Regioni, società del gruppo FS, Anas, ecc.), quello delle Infrastrutture, anche se in misura contenuta, ricorre a interventi diretti, soprattutto nel campo dell'edilizia demaniale ed in quello delle opere portuali. Questi ultimi rivelano una crescente tendenza all'affidamento all'esterno degli interventi con ricorso a contabilità speciali intestate a funzionari delegati a tale scopo. Tra gli esempi si possono citare i Mondiali di nuoto, l'Expo di Milano 2015 e il terremoto dell'Aquila.

E' da rilevare che gli interventi diretti infrastrutturali sono attuati attraverso gli organi periferici del Mit. Con riguardo ai rapporti finanziari e contabili tra centro e periferia gli uffici decentrati operano con risorse finanziarie assegnate dal centro e con ordini di accreditamento a favore dei funzionari delegati.

Dall'analisi dei dati finanziari del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti emerge che gli stanziamenti pari a 10,4 miliardi sono distribuiti tra cinque centri di responsabilità (C.d.R.):

² Le variazioni sono state effettuate con i seguenti decreti del Ministro dell'economia e delle finanze: DMT n. 13518/2009, in applicazione del DL 7/10/2008, n. 154 convertito dalla legge 4/12/2008, n. 189: recante "Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali"; DMT n. 13514/2009 adottato in applicazione del DL 10/11/2008, n. 180 convertito dalla legge 9/01/2009, n. 1 recante: "Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca".

³ Si elencano i capitoli che presentano eccedenze per l'anno 2009: 1148, 1174, 1232, 1312, 2054, 7404, 7517, 7524, 7580, 7609, 7849.

⁴ Fondi nello stato di previsione del Mit destinati a coprire le esigenze di altri capitoli mediante decreti di trasferimento delle risorse e loro utilizzo.

Capitolo	Denominazione	Stanziamento	Utilizzo
1450	Fondo da ripartire per maggiori esigenze di spese per consumi intermedi	8.475.439,00	8.475.439,00
1451	Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco n. 1 allegato alla L.F. 2008, per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato	60.791.607,00	60.737.908,00
1460	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge	103.263,00	0,00
2122	Fondo a disposizione per eventuali deficienze di capitoli relativi alle spese di Forza armata	1.016.355,00	1.015.457,00
2207	Fondo per il pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle Capitanerie di porto	1.931.201,00	1.929.495,00
2216	Fondo per l'efficienza dei servizi istituzionali delle Capitanerie di porto	2.690.556,08	2.690.556,08

1. Gabinetto, 2. Dipartimento per le infrastrutture gli affari generali ed il personale (che d'ora innanzi sarà indicato come "Dipartimento infrastrutture"), 3. Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informatici e statistici ("Dipartimento trasporti"), 4. Capitanerie di porto, 5. Consiglio superiore dei lavori pubblici ("Consiglio Superiore"). Il C.d.R. che gestisce la percentuale più elevata (53,3 per cento) di risorse è il Dipartimento infrastrutture. Seguono nella gestione dell'ammontare delle risorse il Dipartimento trasporti con il 39,8 per cento degli stanziamenti, le Capitanerie di porto con il 6,6 per cento, il Gabinetto con lo 0,2 per cento e il Consiglio Superiore con lo 0,1 per cento.

(in migliaia di euro)

Cdr	Residui iniziali (1)	Stanziam. iniziale di competenza	Stanziam. definitivo di competenza	Massa impegnabile	Impegni totali (2)	Massa spendibile	Stanziamento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui finali totali	Economie o maggiori spese	Stanz. def. cassa/ Massa spend.	Pagato totale/ Stanz. def. cassa
1. Gabinetto	8.285,9	18.147,9	22.638,5	22.753,9	19.848,2	31.007,0	30.763,4	20.669,0	6.251,0	4.087,00	99,2	67,2
2. Dip. infrastrutture	4.993.565,5	3.048.809,8	5.527.209,1	6.041.210,2	4.658.141,7	10.932.573,7	7.233.274,8	4.292.298,9	5.623.616,1	1.016.658,60	66,2	59,3
3. Dip. per i trasporti	4.241.324,0	3.455.397,8	4.131.175,3	4.424.425,2	4.011.709,0	8.379.027,4	5.879.657,1	3.971.761,3	3.526.493,4	880.772,70	70,2	67,6
4. Capitanerie di porto	108.201,0	653.609,8	689.223,1	689.223,4	635.325,2	803.654,2	769.383,3	638.034,4	88.273,8	77.346,00	95,7	82,9
5. Consiglio superiore dei lavori pubblici	780,1	5.600,0	6.733,6	6.733,6	6.422,5	7.675,8	7.029,2	6.338,1	1.150,4	187,2	91,6	90,2
Totale	9.352.156,7	7.181.565,4	10.376.979,6	11.184.346,3	9.331.446,6	20.153.938,0	13.920.107,9	8.929.101,7	9.245.784,7	1.979.051,50	69,1	64,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui.

(2) Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

Esaminando più da vicino la gestione dei singoli C.d.R. si rileva che il Dipartimento infrastrutture gestisce, non solo 7 programmi della missione 14 specificamente dedicati alle infrastrutture pubbliche (alcuni in collaborazione con il Dipartimento trasporti), ma anche parzialmente un programma della missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo"⁵, tre della missione 13 "Diritto alla mobilità", due della missione 19 "Casa e assetto urbanistico" e un programma per ciascuna delle missioni 32 relativi ai Servizi istituzionali e 33 "Fondi da ripartire". Dei 5.527,2 milioni di stanziamenti, 3.169,7 milioni riguardano gli investimenti (60,6 per cento) e 1.530,9 milioni, oneri comuni in conto capitale, mentre le spese di funzionamento sono solo 304,2 milioni.

La percentuale maggiore di stanziamenti del C.d.R. 2 riguarda la missione 14 con il 48,2 per cento, seguita dalla missione 13 con il 39,4 per cento. D'altra parte, il programma che assorbe maggiori stanziamenti è il n. 2 "Politiche abitative" della missione 19 con il 27,7 per cento, costituita in massima parte da investimenti; mentre il programma n. 3 "Opere strategiche" della missione 14 (25,2 per cento) si riferisce solo ad oneri comuni in conto capitale; ciò si spiega per la natura di questo programma che si sostanzia in contributi per la realizzazione delle opere infrastrutturali di carattere strategico. Si registrano pagamenti in conto competenza pari al 44,5 per cento degli impegni totali.

Emerge un tasso ridotto di pagamenti totali del C.d.R. su stanziamenti definitivi di cassa (59,3 per cento).

Il C.d.R. n. 3, Dipartimento trasporti, con uno stanziamento di 4.131,2 milioni, assorbe il 39,8 per cento degli stanziamenti per l'intero Ministero. Esso gestisce gli otto programmi della missione 13 affidati al Mit, nonché tre programmi della missione 14 in collaborazione con il C.d.R. n. 2 e il programma n. 3 della missione 19 anch'esso cogestito con il C.d.R. n. 2; infine il

⁵ Si tratta del programma n. 4 "Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica", che è trattato nell'esame della missione n.

4. La parte del programma gestita dal Mit si riferisce alla realizzazione di alloggi e infrastrutture all'estero. In particolare, riguarda gli interventi in Libia a seguito del Trattato firmato dal Governo italiano con questo Paese.