

TAVOLA 3

MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI: 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
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	824.253	42,55	852.106	761.464	30.584	914.383	944.819	797.603	14.519	102.112
<i>Consumi intermedi</i>	141.903	7,32	141.945	140.743	-2.896	190.350	187.814	162.586	2.859	25.264
<i>Altre spese correnti</i>	473.327	24,43	473.327	469.369	2.590	545.989	590.999	513.877	5.255	69.277
Titolo I - Spese correnti	1.439.483	74,30	1.467.379	1.371.576	30.279	1.650.722	1.723.631	1.474.066	22.634	196.653
Titolo II - Spese in c/ capitale	489.544	25,27	493.880	501.044	27	960.254	1.088.376	900.537	4.896	182.916
Titolo III - Rimborso passività finanziarie	8.282	0,43	8.282	8.282		11.772	18.956	8.282		10.674
Totale 2009	1.937.309	100,00	1.969.541	1.880.903	30.306	2.622.748	2.830.963	2.382.885	27.530	390.242
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	804.070	37,99	839.843	603.264	20.432	854.342	918.106	749.421	34.958	113.295
<i>Consumi intermedi</i>	167.467	7,91	167.500	138.686	22.279	181.747	208.703	138.244	2.269	45.911
<i>Altre spese correnti</i>	584.674	27,63	585.179	527.749	47.122	621.825	728.051	557.500	7.972	115.457
Titolo I - Spese correnti	1.556.211	73,53	1.592.522	1.269.700	89.832	1.657.914	1.854.859	1.445.165	45.199	274.663
Titolo II - Spese in c/ capitale	541.819	25,60	686.661	384.961	46.160	1.024.088	1.547.943	599.057	327.425	575.302
Titolo III - Rimborso passività finanziarie	18.299	0,86	18.299	18.299		18.299	28.972	18.299		10.674
Totale 2008	2.116.329	100,00	2.297.482	1.672.959	135.991	2.700.301	3.431.775	2.062.520	372.625	860.638
Sc. Spese correnti	-116.729		-125.143	101.876	-59.553	-7.192	-131.228	28.901	-22.566	-78.010
Sc. % Spese correnti	-7,50		-7,86	8,02	-66,29	-0,43	-7,07	2,00	-49,92	-28,40
Sc. Spese in c/capitale	-52.274		-192.782	116.083	-46.132	-63.834	-459.567	301.480	-322.529	-392.386
Sc. % Spese in c/capitale	-9,65		-28,08	30,15	-99,94	-6,23	-29,69	50,33	-98,50	-68,21
Sc. Rimborso passività finanziarie	-10.016		-10.016	-10.016		-6.527	-10.016	-10.016		
Sc. % Rimborso passività finanziarie	-54,74		-54,74	-54,74	29,17	-35,67	-34,57	-54,74		0,00
Sc. Totale 2009-2008	-179.019		-327.941	207.943	-105.686	-77.553	-600.811	320.365	-345.094	-470.396
Sc. % Totale 2009-2008	-8,46		-14,27	12,43	-77,71	-2,87	-17,51	15,53	-92,61	-54,66

Fonte dati: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

PAGINA BIANCA

Le politiche

Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

1. Contesto normativo e programmatico: *1.1. La normativa europea. 1.2. La programmazione; 1.3 L'evoluzione normativa nazionale.*

2. Missioni e programmi: *2.1. I riferimenti alle missioni e ai programmi. 2.2. Analisi finanziaria. 3.3. Analisi delle attività e dei risultati conseguiti. 2.3.1. Conservazione dell'assetto idrogeologico (Programma 1). 2.3.2. Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (Programma 3). 2.3.3. Sviluppo sostenibile (Programma 5). 2.3.4. Tutela e conservazione della fauna della flora e salvaguardia della biodiversità (Programma 7). 2.3.5. Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale (Programma 8). 2.3.6. Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue (Programma 6). 2.3.7. Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica (programma 10). 2.4. Indicatori di risultato e percentuali di realizzazione.*

3. Considerazioni conclusive.

Allegato.

1. Contesto normativo e programmatico

1.1. La normativa europea

Nell'arco del 2009 la produzione normativa proveniente dall'UE è stata, come di consueto, molto copiosa; infatti sono state emanate numerose direttive concernenti questioni generali e di programma, la tutela dall'inquinamento e dalle perturbazioni ambientali, il territorio e le risorse naturali e le energie provenienti da fonti rinnovabili. In materia si rinvengono decisioni, direttive e regolamenti.

Con riferimento a temi di questioni generali va considerato il regolamento sull'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale¹ e una direttiva relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico. In particolare, poi, sono stati adottati tre regolamenti in tema di controllo dell'inquinamento

¹ Reg. n. 401/2009 del 23 aprile 2009.

atmosferico per definire i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli leggeri², per l'omologazione dei veicoli a motore e dei motori riguardo alle emissioni dei veicoli pesanti³ e per disciplinare ulteriormente l'attività di trasporto aereo⁴. Nello stesso tema vanno annoverate due direttive relative, rispettivamente, allo stoccaggio geologico del biossido di carbonio e al recupero dei vapori di benzina durante il rifornimento dei veicoli a motore nelle stazioni di servizio. Una direttiva e due decisioni risultano emanate in materia di sostanze chimiche e rischi industriali. Di sicura rilevanza è poi la direttiva emanata per istituire un quadro comunitario per la sicurezza degli impianti nucleari⁵.

Vanno, infine, segnalati due regolamenti adottati, uno in tema di sostanze che riducono lo strato di ozono⁶ e l'altro per disciplinare l'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit⁷ e una direttiva sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili⁸. Con speciale riguardo a quest'ultima direttiva, va considerato, che nel nostro Paese il consumo complessivo di fonti rinnovabili nel 2009 ha raggiunto i 19,3 milioni equivalenti di petrolio (Mtep) con un incremento del 13,5 per cento rispetto al 2008.

L'uso di fonti rinnovabili in campo energetico in Italia nel 2009 ha rappresentato il 10,7 per cento del consumo totale, in aumento rispetto all'8,9 per cento dell'anno precedente, ed è prevalentemente rivolto alla trasformazione di tali fonti in energia elettrica, per una quota pari all'80,3 per cento del totale del consumo interno lordo di fonti rinnovabili. Tra le varie fonti rinnovabili utilizzate nel settore elettrico la fonte idrica da apporti naturali è quella preponderante, con una quota del 70,5 per cento, seguita dalle biomasse e rifiuti solidi urbani usati in centrali termoelettriche con una quota dell'11,5 per cento, dalla fonte eolica e fotovoltaica con una quota del 10,1 per cento e dalla geotermia con una quota del 7,9 per cento⁹.

1.2. La programmazione

Le linee programmatiche dell'attività amministrativa inerente alle missioni e ai programmi e ai conseguenti obiettivi da perseguire nel corso della gestione, sono rinvenibili nelle note preliminari che accompagnano lo stato di previsione della spesa del Ministero e nella direttiva che il Ministro emana all'inizio della gestione, assicurando in tal modo il circuito che prende le mosse dalla definizione generale degli obiettivi di Governo e, previa verifica di compatibilità con le previsioni di bilancio e con i vincoli di finanza pubblica, si conclude con la definizione dell'azione a cura del Ministro. A tal riguardo occorre rilevare come in ambedue i documenti la parte preliminare introduttiva è sostanzialmente uguale, in particolare per quanto concerne la struttura organizzativa ministeriale e il personale, pur dovendo assolvere ciascuno di detti documenti a finalità diverse.

La Direttiva generale, emanata nell'aprile 2009¹⁰, dopo un cenno ai profili del controllo di gestione e strategico, reca la indicazione delle risorse assegnate alle diverse strutture, così da ricondurre a ogni centro la responsabilità della realizzazione dei programmi in cui è suddivisa la missione 18 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente).

Le priorità politiche individuate dal Governo in materia ambientale e fatte proprie dal Ministro in sede di direttiva generale sono articolate secondo sei grandi aree di intervento.

² Reg. n. 443/2009 del 23 aprile 2009.

³ Reg. 595/2009 del 18 giugno 2009.

⁴ Reg. 748/2009 del 5 agosto 2009.

⁵ Direttiva 2009/71/Euratom del Consiglio del 25 giugno 2009.

⁶ Reg. 1005/2009 del 16 settembre 2009.

⁷ Reg. 1221/2009 del 25 novembre 2009.

⁸ Direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009.

⁹ Cfr. "Rapporto sulla situazione economica italiana 2009".

¹⁰ d.m. 30/2009, reg. Corte dei conti il 20 maggio 2009.

1) Semplificazione normativa e fiscalità generale.

Al riguardo, l'obiettivo enunciato è quello di valorizzare e razionalizzare il sistema dei controlli, al fine di assicurare una tutela integrata e complessiva dell'ambiente con particolare riferimento alla valutazione ambientale strategica, eliminando le duplicazioni, semplificando le procedure e riducendo le moltiplicazioni dei livelli amministrativi con la finalità primaria di coniugare le esigenze della salvaguardia ambientale con quelle dello sviluppo sostenibile. In definitiva si tende a ottenere che la funzione dei controlli non sia solo sanzionatoria ma anche d'impulso e di guida per l'assunzione di responsabilità e per la promozione di comportamenti virtuosi da parte di cittadini, imprese ed operatori di settore. Inoltre, al fine di garantire la corretta applicazione del principio del "chi inquina paga" di cui alla Direttiva 2004/35/CE, attraverso azioni volte a perseguire il danno ambientale, vengono previste iniziative in tema di fiscalità ambientale che abbiano come modello la riduzione delle imposte per chi risparmia energia e non inquina e, al contrario, aumenti l'imposizione nei confronti di chi non risparmia energia e inquina, valorizzando in tal modo l'ambiente come bene economico scarso. Viene anche ipotizzato di progettare, d'intesa con altri Dicasteri competenti, un Piano nazionale per gli interventi ambientali su cui far confluire risorse pubbliche e private indirizzandole precipuamente verso le aree del Mezzogiorno che soffrono di un particolare *deficit* di infrastrutture ambientali e che costituiscono polo turistico eventualmente ricorrendo al cofinanziamento esistente o attivabile su base locale e comunitaria mediante l'utilizzo dei fondi strutturali e del FAS e con il ricorso alla finanza di progetto.

2) Qualità dell'aria ed energia pulita.

Al fine di concorrere, con altri organismi internazionali impegnati in tal senso, a una soluzione per porre rimedio alle enormi emissioni di CO₂ che causano l'effetto serra e inducono i cambiamenti climatici, viene enunciato il progetto di incentivare lo sviluppo dell'efficienza e del risparmio energetico contribuendo al raggiungimento degli obiettivi del Protocollo di Kyoto per la riduzione delle emissioni inquinanti anche attraverso l'incremento dell'utilizzo di tutte le fonti rinnovabili, partecipando, peraltro, allo studio dello sviluppo di altre tecnologie per produrre energia nucleare pulita e sicura, accelerando le procedure di autorizzazione per i rigassificatori e promuovendo la diversificazione dei combustibili per il funzionamento degli impianti di generazione di energia elettrica anche attraverso il ricorso al carbone pulito. In relazione alla richiesta di deroga presentata alla Commissione europea¹¹, è rappresentata la necessità di elaborare, anche in coordinamento con altre Amministrazioni interessate, un Piano Nazionale per la qualità dell'aria per integrare i piani regionali, al fine di assicurare il rispetto dei limiti PM₁₀ entro il 2011, così da individuare un assetto di regolazione utile non solo per superare la procedura di infrazione ma anche per pervenire a una soluzione definitiva che tenga in considerazione le caratteristiche del sistema Italia.

3) Gestione risorse idriche e uso del territorio.

Viene espresso l'impegno di emanare i decreti attuativi necessari per dare piena esecuzione alla Direttiva 2000/60/CE così da assicurare il raggiungimento degli obiettivi di qualità delle acque e di funzionalità ecologica fissati per il 2015, nonché l'attuazione degli interventi per la gestione del Servizio idrico integrato. In relazione agli Ambiti territoriali ottimali (ATO), il progetto espresso tende a garantire il miglioramento dello stato delle infrastrutture, dei livelli di servizio all'utenza, del sistema di regolazione e controllo e della efficienza gestionale, mediante opportune iniziative operative. Contestualmente viene affermata la necessità di assicurare un sistema integrato di governo delle risorse acqua e suolo ponendo in essere misure preventive e di mitigazione del rischio idrogeologico.

4) Rifiuti e bonifiche.

In questo delicato settore, prendendo atto degli enormi ritardi nello sviluppo di una gestione efficace del ciclo diretto al corretto smaltimento dei rifiuti, si ritiene necessario operare

¹¹ Cfr. art. 22, comma 1, della Direttiva 2008/50.

sia sotto un profilo repressivo, collegato al contrasto degli illeciti ambientali attraverso un'efficace azione di vigilanza sul territorio, sia sotto un profilo preventivo, connesso al settore dell'educazione ambientale, promuovendo interventi finalizzati alla riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti. Viene altresì prevista la predisposizione di un Piano nazionale di bonifiche, mediante l'utilizzo dell'Accordo di Programma, finalizzato al risanamento dei siti inquinati e alla valorizzazione e riqualificazione delle aree produttive industriali dismesse, anche attraverso la sperimentazione di nuove tecniche di bonifica da verificare in collaborazione con centri universitari e scientifici, specializzati sia a livello nazionale che internazionale.

5) Tutela e conservazione della biodiversità.

Una nuova Conferenza nazionale per le aree protette in proposito viene prevista al fine di consentire una visione unitaria e integrata delle aree protette e delle risorse paesaggistiche e culturali anche in attuazione della Direttiva Habitat e della Rete Natura 2000 di cui alla Direttiva 92/43/CE. Così come viene espresso l'intento di elaborare una nuova Strategia nazionale sulla biodiversità, con lo scopo di contrastare in via preventiva la tendenza alla perdita di biodiversità sulla base degli obiettivi fissati in sede comunitaria per il 2010.

In relazione all'ecosistema marino, le iniziative sono finalizzate in particolare a ottenere il riconoscimento, nelle diverse sedi sovranazionali e comunitarie, di uno specifico *status* per il Mare Mediterraneo, in considerazione della sua peculiarità. Sotto un profilo più specificamente nazionale, viene ravvisata l'opportunità di avviare politiche unitarie in tema di difesa e tutela del mare e degli ecosistemi marini, secondo un'ottica globale onde ovviare ad un sistema di competenze eccessivamente parcellizzato fra Amministrazioni centrali e territoriali. In proposito sorge qualche perplessità che in sede di programmazione, l'attivazione in tempi brevi dello strumento che si intende promuovere, vale a dire il Piano generale per la difesa del mare e delle coste, di cui all'articolo 1 della L. n. 979 del 1982 e all'art. 80, co. 1 lett. a) del d.lgs. n. 112 del 1998, appare condizionata, nonostante le norme di riferimento siano alquanto risalenti, alla previa verifica circa la loro vigenza e compatibilità con il sistema delle competenze territoriali e la effettiva disponibilità di apposite risorse finanziarie in sede CIPE.

Un'altra priorità è rappresentata dall'adozione di una serie di misure, anche normative, volte a minimizzare gli impatti prodotti dal massivo trasporto marittimo di sostanze inquinanti (idrocarburi, ecc.) lungo le coste, incentivando l'impiego di vettori navali più moderni e la diffusione di idonei strumenti di controllo e gestione dei traffici marittimi, anche nell'intento di corresponsabilizzare i proprietari e i destinatari dei carichi inquinanti nella scelta di vettori più sicuri. Infine, si fa riferimento sia alla necessità di intensificare la lotta operativa agli inquinamenti del mare, avviando procedure per rendere maggiormente efficace il coordinamento tra i soggetti, Centrale operativa, Sistema difesa mare (Si.Di.Mar.), Capitanerie di porto e Ministero dell'ambiente, che si occupano della problematica, sia alla necessità di avviare equilibrate iniziative in materia di organismi geneticamente modificati (O.G.M.) per agevolare il rilancio dell'agricoltura biologica.

6) Comunicazione ed educazione ambientale.

L'ultima area d'intervento è particolarmente riferita all'intenzione di promuovere su tutto il territorio nazionale iniziative per divulgare l'educazione ambientale, sia mediante opportune campagne pubblicitarie che integrando, in tal senso, i programmi scolastici, avvalendosi di organizzazioni associative del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, nonché avvalendosi di idonei strumenti di comunicazione, al fine di valorizzare il patrimonio naturale italiano.

L'obiettivo di cui trattasi è certamente di grande importanza, poiché soltanto attraverso la partecipazione cosciente di ognuno sarà possibile raggiungere risultati di miglioramento dell'ambiente che diventano sempre più imprescindibili ove si consideri la situazione di degrado ambientale che spesso assume dimensioni estremamente preoccupanti. E ciò specialmente in vista dell'attuazione del c.d. federalismo demaniale, che prevede l'assegnazione alle autonomie territoriali di beni di indubbio valore ambientale.

1.3. L'evoluzione normativa nazionale

Buona parte della produzione normativa nazionale in materia ambientale, trova correlazione nelle disposizioni dettate a livello europeo e anche nei trattati internazionali. Nel corso del 2009 norme significative sono state emanate al fine di recepire la legislazione europea ovvero per ovviare a situazioni di criticità ambientale derivanti da eventi straordinari.

Due decreti legislativi sono stati emanati per dare attuazione alla Direttiva 2006/117/Euratom in tema di sorveglianza e controllo delle spedizioni di rifiuti radioattivi e di combustibile nucleare esaurito¹² e alla Direttiva 2006/118/CE in tema di protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento¹³. Con la legge 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008) agli articoli 10 e 11 il legislatore ha delegato il Governo, rispettivamente, all'attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per il riordino della disciplina in materia di inquinamento acustico. In particolare l'art.11 prevede che il Governo, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, adotti uno o più decreti legislativi per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico, di requisiti acustici degli edifici e di determinazione e gestione del rumore ambientale, in conformità all'art. 117 della cost. e agli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché alle relative norme di attuazione e dovranno essere volti al riordino, coordinamento e revisione delle disposizioni vigenti¹⁴. Sempre in relazione a obblighi derivanti dalle norme europee, da segnalare che, in sede di adozione del consueto decreto legge c.d. "mille proroghe"¹⁵, il termine per l'adozione dei decreti del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con i quali si provvede, sentita la Conferenza unificata, alla indicazione dei limiti di riferimento per individuare le condizioni di qualità delle acque tali da imporre il divieto di balneazione è stato spostato al 31 dicembre 2009. L'adozione dei decreti in questione è correlata all'attuazione di una direttiva comunitaria¹⁶.

Nello stesso ambito, particolare rilievo rivestono le disposizioni urgenti emanate per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia europea¹⁷, specialmente laddove si conferisce il ruolo di autorità competente al Comitato nazionale per il supporto nella gestione delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto, in relazione all'adozione di misure urgenti per il recepimento della Direttiva 2008/101/CE e per la promozione dell'ambientalizzazione delle imprese e delle innovazioni tecnologiche finalizzate alla protezione dell'ambiente e alla riduzione delle emissioni e si dispone che con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico e sentito il Ministro per le politiche europee, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del DL n. 135 del 2009 siano approvate specifiche linee guida recanti criteri e parametri per la promozione degli investimenti in innovazioni tecnologiche finalizzate alla protezione dell'ambiente, alla riduzione delle emissioni, alla riduzione del consumo delle risorse naturali e all'incremento dell'efficienza energetica negli impianti, nel rispetto dei valori minimi previsti dalle linee guida per l'individuazione e l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili, prevedendo l'attribuzione di coefficienti e caratteristiche di qualità ambientale ai predetti impianti in funzione del rispetto degli anzidetti criteri e parametri, nonché garantendo un

¹² D.lgs. 20 febbraio 2009, n. 23.

¹³ D.lgs. 16 marzo 2009 n. 30.

¹⁴ Con particolare riferimento alla legge del 26 ottobre 1995, n. 447 "Legge quadro sull'inquinamento acustico" e al d.lgs. 19 agosto 2005, n. 194 "Attuazione della Direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale".

¹⁵ d.l. 30 dicembre 2008, n. 207 conv. in legge del 27 febbraio 2009, n. 14.

¹⁶ Comma 4 dell'art. 17 del d.lgs. 30 maggio 2008, n. 116 "Attuazione della Direttiva 2006/7/CE relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione e abrogazione della Direttiva 76/160/CEE".

¹⁷ Artt. 1, 4 e 5 del DL 25 settembre 2009, n.135 conv. in legge del 20 novembre 2009, n. 166 con cui, tra l'altro, si apportano modifiche al d.lgs. del 24 giugno 2003, n. 209 "Attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso" a seguito di procedura di infrazione ex art. 228 TCE, nonché al d.lgs. 4 aprile 2006, n. 216 "Attuazione delle Direttive 2003/87 e 2004/101/CE in materia di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, con riferimento ai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto".

approccio integrato ed una elevata protezione dell'ambiente nel suo complesso¹⁸. Il previsto decreto interministeriale ha lo scopo di disciplinare i coefficienti e le caratteristiche di qualità ambientale degli impianti e i termini relativi all'autorizzazione integrata ambientale. Ulteriori disposizioni riguardano obblighi per i produttori di comunicazione dei dati relativi alle quantità ed alle categorie di apparecchiature elettriche ed elettroniche immesse sul mercato negli anni 2007 e 2008 al Registro nazionale dei soggetti obbligati al finanziamento dei sistemi di gestione dei rifiuti delle apparecchiature stesse, prevedendo analogo obbligo a capo dei sistemi collettivi di gestione dei rifiuti di dette apparecchiature.

Dettando misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente¹⁹, il legislatore è intervenuto per disciplinare uno strumento, quello della transazione, cui, come del resto si è avuto modo di riferire nella prima parte della presente relazione, l'Amministrazione fa frequente ricorso al fine di definire bonariamente situazioni da cui emergono danni ambientali. In particolare viene previsto che, nell'ambito degli strumenti di attuazione di interventi di bonifica e messa in sicurezza di uno o più siti di interesse nazionale, al fine della stipula di una o più transazioni globali, con una o più imprese interessate, pubbliche o private, in ordine alla spettanza e alla quantificazione degli oneri di bonifica, degli oneri di ripristino, nonché del danno ambientale²⁰ e degli altri eventuali danni di cui lo Stato o altri enti pubblici territoriali possano richiedere il risarcimento, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può, sentiti l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e la Commissione di valutazione degli investimenti e di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali (COVIS), predisporre uno schema di contratto, che viene concordato con le imprese interessate e comunicato a regioni, province e comuni e reso noto alle associazioni ed ai privati interessati mediante idonee forme di pubblicità nell'ambito delle risorse di bilancio disponibili per lo scopo. Lo schema di transazione, supportato del parere dell'Avvocatura generale dello Stato, viene sottoposto all'esame di una conferenza di servizi con poteri decisori; la stipula del contratto di transazione, non novativo, comporta abbandono del contenzioso pendente e preclude ogni ulteriore azione per rimborso degli oneri di bonifica e di ripristino ed ogni ulteriore azione risarcitoria per il danno ambientale. La disciplina è completata con la previsione di regole in caso d'inadempimento da parte dei privati contraenti.

In relazione agli eventi sismici che hanno interessato l'Abruzzo, con le disposizioni recanti interventi urgenti al riguardo²¹, si è provveduto alla istituzione presso il Ministero dell'ambiente della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche che subentra nelle competenze già attribuite all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e successivamente attribuite al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, il quale, contestualmente, è soppresso. A detta Commissione è affidata la realizzazione del programma nazionale per il coordinamento delle iniziative di monitoraggio, verifica e consolidamento degli impianti per la gestione dei servizi idrici con il supporto tecnico-scientifico e operativo dell'ISPRA, su scala regionale o interregionale, iniziando dal territorio della regione Abruzzo. Nel prevedere misure a sostegno dei settori industriali, sono state dettate regole per l'erogazione di un contributo incentivante per la sostituzione di autovetture "euro 0", "euro 1", "euro 2" immatricolate fino al 31 dicembre 1999, con autovetture "euro 4", "euro 5", che emettono non più di 140 ovvero 130 grammi di CO₂, benzina ovvero gasolio, per chilometro quadrato, stabilendo modalità di erogazione con riferimento alla Direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente.

In materia di energia nucleare, un'importante delega²² è stata conferita al Governo per adottare uno o più decreti legislativi di riassetto normativo, recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di

¹⁸ Cfr. in proposito l'allegato V del d.lgs. 18 febbraio 2005 "Attuazione integrale della Direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento" e l'art. 4 dello stesso decreto.

¹⁹ Legge del 27 febbraio 2009, n. 13 che converte il DL 30 dicembre 2008, n. 208.

²⁰ Di cui all'art. 18 della legge del 8 luglio 1986, n. 349, e all'art. 300 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

²¹ Legge del 24 giugno 2009 n. 77, che converte il DL del 28 aprile 2009, n. 39.

²² Art. 25, Legge del 23 luglio 2009, n. 99.

impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate. Tra l'altro, è previsto che al fine di agevolare e promuovere lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia, il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e d'intesa con la Conferenza unificata definisca norme, criteri e procedure standardizzate che le amministrazioni responsabili adottano ai fini dell'individuazione delle risorse rinnovabili disponibili e dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle diverse tipologie di impianti che utilizzano le fonti rinnovabili di energia, fatti salvi gli impianti idroelettrici e geotermoelettrici con potenza superiore a 10 megawatt (MWe) ed inoltre stabilisce criteri e meccanismi per migliorare la raccolta e lo scambio delle informazioni, nel rispetto dei principi della semplificazione, della certezza e della trasparenza dell'azione amministrativa e della salvaguardia della salute dei cittadini e della tutela ambientale, nonché nel rispetto delle competenze delle regioni e delle amministrazioni locali. La stessa norma istituisce l'Agenzia per la sicurezza nucleare, unica autorità nazionale responsabile per la sicurezza nucleare e la radioprotezione.

Infine, in relazione alla problematica dei rifiuti, è stata istituita una Commissione di inchiesta²³ con il compito principale di svolgere indagini atte a fare luce sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, sulle organizzazioni in esse coinvolte o ad esse comunque collegate, sui loro assetti societari e sul ruolo svolto dalla criminalità organizzata, con specifico riferimento alle associazioni di cui agli artt. 416 e 416-bis del c.p., nonché verificare l'eventuale sussistenza di comportamenti illeciti da parte della pubblica amministrazione centrale e periferica e dei soggetti pubblici o privati operanti nella gestione del ciclo dei rifiuti, anche in riferimento alle modalità di gestione dei servizi di smaltimento da parte degli enti locali e ai relativi sistemi di affidamento. Ancora in tema di rifiuti, in relazione all'istituzione di un sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti, viene prevista²⁴ l'adozione, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge, da parte del Ministro dell'ambiente, di uno o più decreti attraverso i quali definire modalità, termini e contenuti del sistema.

2. Missioni e programmi

2.1. I riferimenti alle missioni e ai programmi

Le aree d'intervento, costituenti le priorità politiche individuate in sede di programmazione per le politiche ambientali, trovano riscontro nella missione 17, riferita alla Ricerca, cui è dedicata una apposita analisi in altra parte della presente relazione, e nella missione 18, che riguarda lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e del mare. La concreta attività svolta nel corso del 2009, di cui a quest'ultima missione, risulta articolata secondo lo schema della tabella che segue che si compone di n. 7 programmi rispetto ai 6 dell'anno precedente, infatti il programma (n.6) eliminato è stato in parte sostituito con il programma (9), mentre il programma (10) relativo all'inquinamento elettromagnetico può ritenersi di nuova istituzione.

²³ Legge del 6 febbraio 2009, n. 6.

²⁴ Legge del 3 agosto 2009, n. 102, che converte il DL del 1° luglio 2009, n. 78, art. 14 bis.

TABELLA 1

MISSIONE 18 – SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE - 2009

Codice programmi	Programmi
01	Conservazione dell'assetto idrogeologico
03	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento
05	Sviluppo sostenibile
07	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità
08	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale
09	Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche
10	Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica

Interessante notare come, in un'ottica di snellimento e di razionalizzazione, nell'arco del triennio 2008-2010 l'articolazione si caratterizza per una riduzione dei programmi in modo da correlare a ciascun Centro di Responsabilità solo un programma, anche in un'ottica di tendenziale concentrazione di tutte le attività in capo al Ministero dell'ambiente.

In particolare i programmi varati per il 2010 risultano i seguenti e sono esposti in tabella 2.

TABELLA 2

MISSIONE 18 – SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE - 2010

Codice programmi	Programmi
03	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento
05	Sviluppo sostenibile
07	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità
08	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale
11	Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale
12	Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche

Alla realizzazione dei programmi concorrono diverse Amministrazioni, tuttavia la parte preponderante è affidata al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. I programmi, distribuiti tra diversi Centri di Responsabilità, ai fini operativi sono a loro volta suddivisi in obiettivi anche al fine di consentire la misurazione dei risultati raggiunti, mediante l'utilizzo di appositi indicatori.

Al fine di tenere conto dell'apporto delle diverse strutture del MATTM che concorrono alla realizzazione dei programmi è utile la tabella 3 che segue.

TABELLA 3

Programma		Centro di Responsabilità	
01	Conservazione dell'assetto idrogeologico	06	Direzione generale per la difesa del suolo
03	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	01	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione
05	Sviluppo sostenibile	05	Direzione generale per la salvaguardia ambientale
09 (ex 06)	Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche	04	Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo
07	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	03	Direzione generale per la qualità della vita
08	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	02	Direzione Generale per la protezione della natura
		03	Direzione generale per la qualità della vita
		05	Direzione generale per la salvaguardia ambientale
		06	Direzione generale per la difesa del suolo (Funz. Interv. Invest.)
		07	Direzione generale per i servizi interni del Ministero

Fonte dati: Amministrazione

2.2. Analisi finanziaria

L'analisi degli stanziamenti definitivi di competenza dimostra che il Mattm riceve assegnazioni per un totale di 1.291.242 migliaia di euro che rappresentano circa il 78 per cento del totale riferito alla missione 18; rispetto agli altri, il Ministero che riceve assegnazioni maggiori è quello delle politiche agricole e forestali, in particolare il Corpo forestale dello Stato, con 209.510 migliaia di euro (circa il 13 per cento), mentre concorrono in misura marginale i restanti Ministeri. Ciò conferma il ruolo assolutamente prioritario del Ministero dell'ambiente, anche se, rispetto allo scorso anno, le assegnazioni effettuate a favore di quest'ultimo sono diminuite a fronte di un aumento che si registra nei confronti del Corpo forestale.

TABELLA 4

MISSIONE 18: ANALISI DEGLI STANZIAMENTI DEFINITIVI PER PROGRAMMA, MINISTERO E CENTRO DI RESPONSABILITÀ

(in migliaia di euro)								
Programma		Ministeri		Centri di responsabilità		Stanz def. c/c	% sul tot. Programma	% sul tot. Missione
001	Conservazione dell'assetto idrogeologico	AMBIENTE	6	Direzione generale per la difesa del suolo	275.807	100,00	16,61	
		Totale		275.807	100,00	16,61		
003	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	AMBIENTE	1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	91.977	33,43	5,54	
			5	Direzione generale per la salvaguardia ambientale	183.143	66,57	11,03	
		Totale		275.120	100,00	16,57		
005	Sviluppo sostenibile	MEF	3	Dipartimento del tesoro	154.531	32,83	9,31	
		AMBIENTE	4	Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo	316.191	67,17	19,04	
		Totale		470.722	100,00	28,34		
007	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	AMBIENTE	2	Direzione generale per la protezione della natura	167.155	44,38	10,07	
		MIPAAF	5	Corpo forestale dello stato	209.510	55,62	12,62	
		Totale		376.664	100,00	22,68		
008	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	AMBIENTE	3	Direzione generale per la qualita' della vita	497	2,37	0,03	
			5	Direzione generale per la salvaguardia ambientale	786	3,74	0,05	
			6	Direzione generale per la difesa del suolo	823	3,92	0,05	
			7	Direzione generale per i servizi interni del ministero	18.905	89,98	1,14	
		Totale		21.010	100,00	1,27		
009	Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche	AMBIENTE	3	Direzione generale per la qualita' della vita	235.959	100,00	14,21	
		Totale		235.959	100,00	14,21		
010	Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica	SVIL. ECONOMICO	5	Dipartimento per le comunicazioni	5.416	100,00	0,33	
		Totale		5.416	100,00	0,33		
Totale					1.660.698		100,00	

Fonte dati: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S..

In termini di competenza i dati riferiti ai diversi programmi sono esposti in tabella 4.

TABELLA 5

MISSIONE 18: TUTELA DELL'AMBIENTE E DEL TERRITORIO

(importi in migliaia di euro)

	Programma	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza	Impegni/St. definitivo %	Pagato comp./ Impegni comp. %
01	Conservazione dell'assetto idrogeologico	275.807	217.756	33.363	78,95	15,32
03	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	275.120	242.202	84.505	88,04	34,89
05	Sviluppo sostenibile	470.722	458.135	211.482	97,33	46,16
07	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversita'	376.664	342.652	275.672	90,97	80,45
08	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	21.010	19.812	16.136	94,30	81,45
09	Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche	235.959	191.757	102.352	81,27	53,38
10	Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica	5.416	5.265	1.452	97,21	27,58
Totale		1.660.698	1.477.577	724.963	88,97	49,06

Fonte dati: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

La missione 18 presenta stanziamenti complessivi di 1.660.698 migliaia di euro (tabella 5), registrando una contrazione del 25,68 per cento rispetto all'anno 2008 (-573.958 migliaia di euro); la composizione delle spese per macroaggregati, come sinteticamente rappresentata nel grafico 1 evidenzia una diversa assegnazione delle risorse finanziarie non proporzionale alla contrazione generale subita; infatti, è aumentata nell'anno 2009 la quota destinata agli oneri comuni di conto capitale (+94.276 migliaia di euro) e alle spese di funzionamento (+25.206 migliaia di euro); diminuisce di circa 10 punti percentuali la parte riservata alle spese di investimento, che registrano una riduzione di 63.223 migliaia di euro.

TABELLA 6

MISSIONE 18: TUTELA DELL'AMBIENTE E DEL TERRITORIO - CONFRONTO STANZIAMENTI 2009-2008

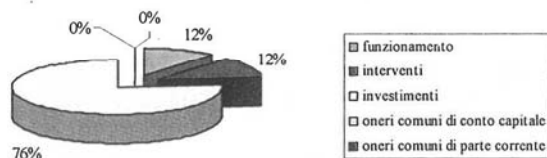
(importi in migliaia di euro)

Macroaggregati	2009	Inc. %	2008	Inc. %	Sc. Valore	Sc. %
funzionamento	282.206	16,99	257.000	11,50	25.206	9,81
interventi	198.967	11,98	262.319	11,74	-63.352	-24,15
investimenti	1.084.188	65,29	1.714.411	76,72	-630.223	-36,76
oneri comuni di conto capitale	94.427	5,69	151	0,01	94.276	62.420,63
oneri comuni di parte corrente	910	0,05	775	0,03	135	17,42
Totale	1.660.698	100,00	2.234.656	100,00	-573.958	-25,68

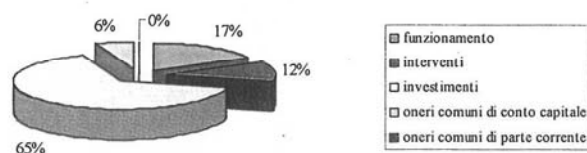
Fonte dati: elaborazioni Corte dei conti sulla dati RGS

GRAFICO 1

Missione 18: composizione degli stanziamenti per macroaggregati anno 2008



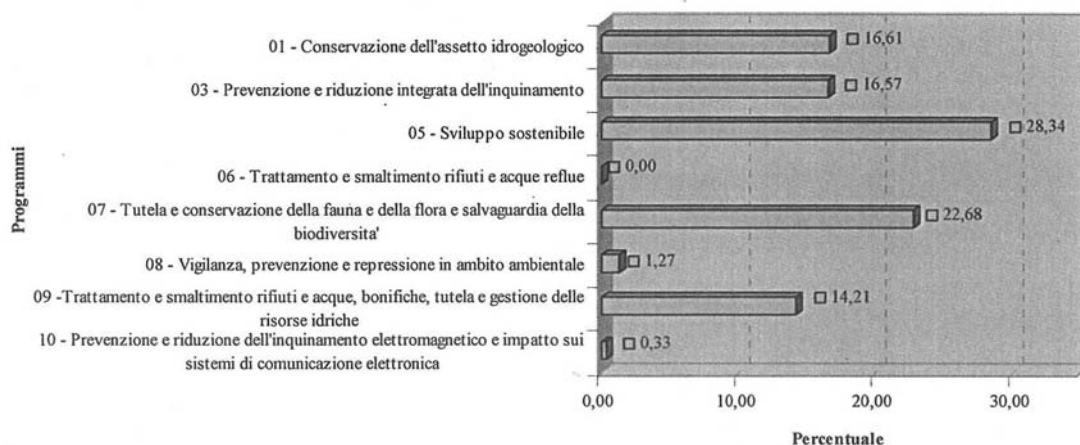
Missione 18: composizione degli stanziamenti per macroaggregati anno 2009



Anche la composizione delle risorse per programmi è differente rispetto a quella dell'anno precedente. Essa evidenzia, infatti, (grafico 2) la prevalenza del programma 5 (28,34 per cento) e 7 (22,68 per cento), mentre nel 2008 i programmi che assorbivano maggiori risorse erano l'1 e il 3 (tabella 4).

GRAFICO 2

Missione 18: composizione degli stanziamenti per programmi anno 2009



I programmi della missione vengono attuati prevalentemente, come già posto in evidenza (tabella 4), con il contributo di sei Direzioni generali e il Gabinetto del Ministero dell'ambiente²⁵ (77,75 per cento, equivalente a 1.291.242 migliaia di euro); le direzioni generali che assorbono maggiori risorse sono quelle per la ricerca ambientale (19,04 per cento) e lo sviluppo e per la difesa del suolo (16,61 per cento); di minore entità l'apporto del Corpo forestale dello Stato (12,62 per cento), del Dipartimento del tesoro (9,31 per cento) e del

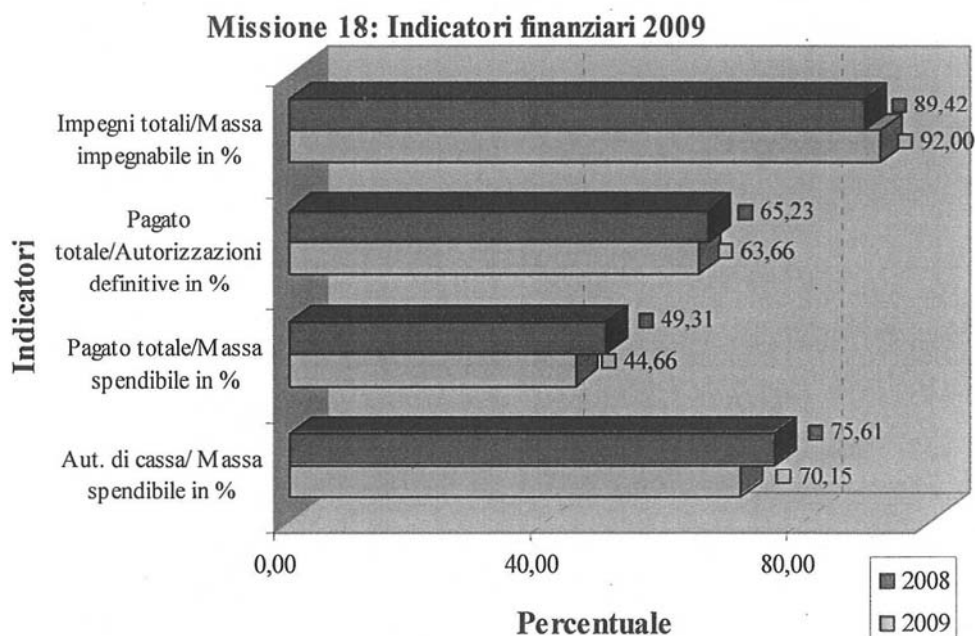
²⁵ In realtà l'ufficio di Gabinetto provvede soltanto all'erogazione di fondi, ma non svolge alcuna attività concreta allo svolgimento del programma.

Dipartimento della comunicazione (0,33 per cento).

Analizzando gli ulteriori dati finanziari (tavola 1 allegata) rispetto all'anno precedente, si rilevano scostamenti significativi sugli impegni effettivi totali -22,97 per cento (-495.917) e le autorizzazioni definitive di cassa -16,07 (-437.221); incrementano, invece, i residui totali del 7,65 per cento, pari al valore di 118.555 migliaia di euro.

Gli indicatori finanziari confrontati con l'anno precedente, esposti nel grafico seguente (grafico 3), mostrano un miglioramento del rapporto "Impegni totali su Massa impegnabile" che passa dall'89,42 per cento al 92 per cento, mentre i rapporti del "Pagato totale" e delle "Autorizzazioni definitive di cassa" sulla "Massa spendibile" registrano una diminuzione prossima al 5 per cento. Si evidenzia che il rapporto tra "pagato totale" e "massa spendibile" si mantiene al di sotto del 50 per cento.

GRAFICO 3



Per comprendere meglio i fattori che influenzano gli indicatori finanziari, si rinvia alla tavola 2 allegata che mostra, in particolare, il rapporto tra "Pagato totale" e "Autorizzazioni di cassa", tale indicatore esprime la capacità di esecuzione dei pagamenti rispetto alle autorizzazioni concesse, si rileva un certo rallentamento nei programmi 1 (13,61 per cento), il 10 (28,88 per cento) e il 3 (45,88 per cento); per ulteriori analisi sugli aggregati finanziari si rinvia alla tavola 3 allegata.

Proseguendo l'analisi dei dati 2009 confrontati con l'anno 2008 (tavola 4 allegata) in termini di macroaggregati, si rileva una generalizzata contrazione delle spese di funzionamento ad eccezione dei programmi n. 5 (sviluppo sostenibile) e n. 7 (tutela e conservazione della fauna); le spese per interventi, invece, sono state interessate da incrementi solo nei programmi n. 7 e n. 8 (vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale); le spese per investimenti hanno subito un incremento nel solo programma 5.

2.3. Analisi delle attività e dei risultati conseguiti

In via preliminare occorre evidenziare come, rispetto a quanto previsto nelle norme di cui si è dato conto più sopra, diversi decreti attuativi anche di direttive comunitarie non sono stati adottati ovvero sono stati emanati oltre i termini previsti. Ciò vale per il decreto interministeriale concernente l'individuazione dei livelli per consentire la balneazione, il cui

termine era stato prorogato al 31 dicembre 2009 e la cui adozione è avvenuta il 31 marzo 2010; il provvedimento, peraltro, è stato pubblicato soltanto recentemente sulla gazzetta ufficiale²⁶; anche il d.i. afferente alle linee guida recanti criteri e parametri per la promozione degli investimenti in innovazioni tecnologiche finalizzate alla protezione dell'ambiente, alla riduzione delle emissioni e del consumo delle risorse naturali, che trova riferimento anche nei confronti del Protocollo di Kyoto, non è stato ancora adottato, nonostante i relativi termini siano scaduti da oltre cinque mesi, a causa di mancata disponibilità di risorse economiche. E' stato, invece, emanato il decreto in tema di rifiuti, per l'istituzione di un sistema informatico di controllo della loro tracciabilità²⁷.

Al riguardo la Corte, atteso che l'esecutività delle norme è spesso condizionata dall'adozione dei relativi provvedimenti, raccomanda una maggiore tempestività nell'adempiere alle prescrizioni normativa.

2.3.1. Conservazione dell'assetto idrogeologico (Programma 1)

L'attuazione del primo lotto del piano straordinario di telerilevamento ambientale ha consentito, previa concertazione con le Regioni, di effettuare i rilievi delle coste in misura totale e in misura quasi totale delle coste fluviali e delle aree critiche. Per quanto attiene alle immagini satellitari, oggetto del secondo lotto, la copertura si aggira intorno all'80 per cento dei rilevamenti. Risulta anche affidato l'appalto relativo al monitoraggio del rischio idrogeologico dovuto a reati ambientali e i relativi lavori dovrebbero avere inizio nel 2010. In relazione alla gestione del rischio di alluvioni, l'azione svolta ha riguardato la pianificazione, l'organizzazione, l'analisi delle proposte, il recepimento delle osservazioni per la predisposizione della bozza finale di testo del decreto legislativo di recepimento della direttiva 2007/60/CE e della relazione finale esplicativa, che hanno formato oggetto di presentazione nel corso del seminario "*Mapping Considerations within the Italian Flood Community for the European Union Flood*" presso l'Ambasciata canadese.

Alle Autorità di bacino di rilievo nazionale sono stati assegnati fondi per 16 milioni di euro, in buona misura impegnati e pagati. Mentre non è stato raggiunto l'accordo di programma con le Regioni per gli interventi di difesa suolo diretti alla rimozione delle situazioni ad alto rischio idrogeologico, la cui definizione è prevista per il primo semestre 2010 e pertanto gli interventi di difesa del suolo verranno inseriti nella cartografia nazionale non appena individuati. Analoghe difficoltà si sono presentate per garantire la continuità dell'attività dei Comitati tecnici delle Autorità di bacino di rilievo nazionale al fine di assicurare il tempestivo svolgimento delle attività di pianificazione per l'identificazione e la riduzione del rischio idrogeologico, a causa delle problematiche derivanti dalla normativa concernente la vigenza e la trasformazione delle Autorità di bacino in Autorità di distretto. Il trasferimento di tutte le risorse finanziarie assegnate all'ex Magistrato per il Po²⁸ ha continuato ad essere contrassegnato, come lo scorso anno, da difficoltà nella gestione in quanto dipendente dai tempi necessari per l'applicazione delle procedure da parte del Ministero dell'economia.

Nell'ambito dei piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, è stata disposta l'assegnazione di risorse per un importo pari a 1.000 milioni di euro, da utilizzare attraverso una sequenza di singoli accordi di programma al fine di consentire alle Regioni di operare con la massima flessibilità operativa e di giungere ad una programmazione organica e unitaria rispondente alle finalità di mitigazione del rischio idrogeologico. In proposito, un accordo di programma è stato stipulato nel corso del 2010 con la Regione Sicilia finalizzato alla programmazione e al finanziamento di 173 interventi che riguardano le situazioni prioritarie ed urgenti individuate sulla base del Piano per l'assetto idrogeologico (P.A.I.) anche tenendo conto delle risultanze di appositi sopralluoghi in aree

²⁶ G.U. n. 119 del 24 maggio 2010

²⁷ D.m. 17 dicembre 2009, pubblicato sul S.O. della G.U. 13.1.2010 che istituisce il S.I.S.T.R.I..

²⁸ Cfr. art. 4, comma 3 del dPCM 27.12.2002.