

AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

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

Considerazioni di sintesi**1. Programmazione strategica e finanziaria****2. Analisi finanziarie e contabili:** 2.1. *Le risorse finanziarie assegnate;* 2.2. *Analisi della gestione delle spese***3. Missioni e programmi:** 3.1. *Programma "18.12 Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e delle bonifiche";* 3.2. *Programma "18.13 Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino";* 3.3. *Programma "18.15 Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti"***Considerazioni di sintesi**

L'irrinunciabilità strategica di una politica di sostenibilità ambientale che permei ogni politica di rilancio e sostegno dell'economia non ha bisogno di essere affermata, tanto appare evidente. Numerose sono, però, le problematiche che, sotto diversi profili, si legano all'attuazione di detta politica. Non va, infatti, sottaciuto come la parcellizzazione delle competenze in materia di politica ambientale su più livelli (internazionali, europei, nazionali, territoriali) comporti, oggettivamente, una serie di criticità, anche in ragione della complessa identificazione dei diversi centri di responsabilità.

L'attuazione della politica ambientale necessita, da un lato, di una forte sinergia tra tutti gli attori istituzionali coinvolti ed, allo stesso tempo, di una attività di sintesi, di coordinamento e di assunzione di esplicite responsabilità, a garanzia dell'efficacia delle azioni poste in essere. Invece, in forza di una evidente frammentazione di competenze (tra Ministeri, Regioni, Città metropolitane, Comuni, Commissari di governo), è proprio l'identificazione di un centro competenziale unico e l'assunzione di esplicite responsabilità che vengono a difettare. Ed il vigente art. 117 della Costituzione non aiuta nella definizione chiara del riparto di competenze¹.

Del resto, anche l'intervento dell'Amministrazione statale attraverso il ricorso ai poteri sostitutivi previsti dall'ordinamento, che peraltro finisce per sgravare le strutture commissariate dagli obblighi imposti, non riesce a colmare l'assenza delle istituzioni, e sovente non sortisce gli effetti sperati, anche per le difficoltà scaturenti dalla contrapposizione con le competenze

¹ Tra le principali innovazioni introdotte dalla riforma costituzionale del 2001, oltre alla prefigurazione di un modello di Stato sussidiario, va compresa anche la "costituzionalizzazione" formale dell'ambiente. Alla competenza esclusiva dello Stato è riservata la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali mentre alla competenza concorrente delle Regioni è attribuito il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali. La Corte costituzionale ha chiarito che l'ambiente va inteso non come materia in senso stretto, bensì come valore trasversale che permea i diversi ambiti competenziali, afferendo ad un valore costituzionalmente tutelato. Le Regioni sono tenute a rispettare la disciplina dettata dalle leggi statali, le quali, per quanto riguarda la "tutela", prevedono il conferimento alle Regioni di precise funzioni amministrative, imponendo per il loro esercizio il rispetto del principio di cooperazione tra Stato e Regioni, e, per quanto riguarda le funzioni di "valorizzazione", dettano i principi fondamentali che le Regioni stesse sono tenute ad osservare.

Nel d.d.l. costituzionale, attualmente soggetto a referendum confermativo, alla competenza esclusiva dello Stato è riservata espressamente la materia dell'ambiente e dell'ecosistema, mentre è riservata alla competenza regionale la disciplina, per quanto di interesse regionale, della promozione dei beni ambientali.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

ordinarie delle Amministrazioni locali e regionali nonché dall'effettiva disponibilità delle risorse economiche per l'assunzione degli impegni finanziari necessari.

Ne deriva una grave insufficienza attuativa delle politiche ambientali a livello locale, con ampi e pericolosi "vuoti di intervento" che stanno cominciando ad esitare in onerosissime sentenze di condanna inflitte dalla Corte di giustizia dell'UE allo Stato italiano. Tra il 2015 e il 2016, l'acclarata violazione delle direttive n. 75/442/CE e n. 91/689/CE, in materia di rifiuti/discariche abusive, ha comportato il pagamento di 113,2 milioni (40 milioni per sanzione forfettaria, 39,8 e 33,4 milioni a titolo di prima e seconda penalità semestrale), mentre la violazione della direttiva n. 2006/12/CE rifiuti in Campania ha comportato il pagamento di 42,2 milioni (20 milioni per sanzione forfettaria e 22,2 milioni quale prima penalità semestrale). A questo va aggiunto il rischio molto concreto di giungere, a breve, ad altre condanne definitive per procedure di inadempimento già ad uno stato molto avanzato (la violazione della direttiva n. 91/271/CE, in materia di acque reflue ha già determinato una sentenza di condanna *ex art.* 260.1 TFUE).

Invero, l'attuazione delle politiche ambientali presenta notevole difficoltà anche a livello centrale. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), non disponendo di un ruolo tecnico-specialistico adeguato alla specifica natura delle attività istituzionali che è chiamato a svolgere, per i compiti tipici e le attività tecnico-scientifiche continua ad avvalersi dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e della società *in house providing* Sogesid S.p.A. (partecipata totalmente dal MEF), utilizzando atti convenzionali, quale principale strumento gestionale.

La spesa 2015 sostenuta dal Ministero è ingente: soltanto per trasferimenti a Sogesid, il Ministero ha impegnato in conto competenza una spesa di 28,7 milioni ed ha sostenuto un costo per prestazioni rese di 16,75 milioni. E' di tutta evidenza che, fino a quando il Ministero non si doterà di personale tecnico-specialistico, portatore di professionalità adeguata e di *know how* idoneo, l'espletamento delle funzioni non potrà che essere portato all'esterno, con costi elevati e dispersione di risorse. Può senz'altro affermarsi come il MATTM, nel vasto ambito delle materie di propria pertinenza, operi principalmente in maniera indiretta, attraverso atti negoziali (accordi quadro, accordi di programma, ecc.) e convenzionali stipulati con altri soggetti, e attraverso trasferimenti di risorse, verso Pubbliche amministrazioni e altro.

Deve aggiungersi che una quantità significativa di risorse si traduce anche in trasferimenti all'estero derivanti da obblighi derivanti dalla partecipazione italiana a programmi internazionali: data la scarsità di risorse proprie del MATTM, sarebbe forse opportuna un'attenta revisione di tale spesa, tesa ad assicurarne l'utilizzo quanto più proficuo possibile.

Sommariamente descritto il contesto istituzionale-organizzativo, va positivamente rilevato come la direttiva per l'azione amministrativa del 2015 si sia posta, tra l'altro, il grande obiettivo strategico del rafforzamento della coerenza tra l'azione di governo centrale e territoriale, assicurando il contributo delle Regioni agli obiettivi nazionali all'interno di un'attività di pianificazione unitaria.

Il 2015 è stato un anno abbastanza importante sotto il profilo della definizione del quadro normativo di riferimento. Sono diventate legge le nuove disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente (legge del 22 maggio 2015, n. 68) e quelle in materia di c.d. *green economy* ("Collegato ambientale" legge del 28 dicembre 2015, n. 221), pur rimanendo ancora da concludersi altri importanti iter normativi, ad es. in materia di bonifiche e danno ambientale, gestione rifiuti, *governance* parchi. Inoltre, non è stata esercitata la delega (contenuta nell'art. 15 della legge 11 marzo 2014 n. 23 e scaduta in data 26 giugno 2015), attinente all'introduzione di forme di fiscalità ambientale, oggetto di specifica Raccomandazione da parte della Commissione europea fin dal 2013.

AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

E' stato anche l'anno del raggiungimento da parte dell'Italia dell'obiettivo stabilito dal Protocollo di Kyoto (riduzione del 6,5 per cento delle emissioni di gas serra rispetto al periodo 2008/2012), seppure attraverso l'acquisto dalla Polonia, ad ottobre 2015, delle unità di quantità assegnate per coprire il *gap* certificato ad aprile 2015, e l'anno della XXI Conferenza delle parti (COP 21) e dell'Accordo di Parigi di dicembre 2015.

Con riguardo all'analisi contabile, gli stanziamenti definitivi hanno visto l'incremento del 16,25 per cento rispetto al 2014, arrivando a superare, complessivamente, il miliardo di euro. In corso di gestione, la variazione incrementale più significativa rispetto al 2014 è avvenuta, in termini di impegno, con riguardo alle categorie economiche "investimenti fissi lordi" e "trasferimenti in conto capitale". L'incremento degli impegni di spesa corrente è stato più contenuto (3,46 per cento), ed ha avuto riguardo esclusivamente ai trasferimenti alle Pubbliche amministrazioni. La spesa per consumi intermedi ha mostrato un minimo contenimento rispetto al 2014, pari al 2,5 per cento. La capacità di provvedere al pagamento degli impegni assunti è stata nel 2015 complessivamente del 58,7 per cento, significativamente più bassa rispetto al 2014 (76 per cento). L'indice di tempestività dei pagamenti commerciali è pari a 3,85 giorni, valore che quantifica i giorni di ritardo nei pagamenti rispetto ai tempi previsti.

I residui di nuova formazione ammontano a complessivi 474,8 milioni, pari al 45,65 per cento degli stanziamenti definitivi. La gestione in conto residui ha determinato una riduzione dei residui di vecchia formazione del 53,7 per cento.

A fine 2015 i debiti fuori bilancio del dicastero ammontano a 10,8 milioni (di cui 4,4 milioni formati nell'anno). I debiti sono riconducibili, per la maggior parte, a contenzioso ed a spese di funzionamento delle Autorità di bacino.

Coerentemente con il passato, le risorse finanziarie del dicastero sono state assorbite per la maggior parte dalla missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" cui è stato assegnato l'89,2 per cento del totale degli stanziamenti definitivi del dicastero, per una somma pari a 928 milioni.

Nell'ambito del programma 12 "Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e delle bonifiche", che assorbe quasi la metà degli stanziamenti complessivi, assumono principale rilievo le attività di adeguamento alle condanne comunitarie in materia di discariche abusive e tese ad evitare di giungere a ulteriori sentenze di condanne in materia di bonifica di siti e di acque reflue.

In materia di acque reflue, con delibera CIPE n. 60 del 2012, sono stati previsti 176 interventi di depurazione-collettamento, per un importo di 1,8 miliardi. Di detti interventi, 80 sono stati già commissariati e 26 sono oggetto di diffida. Il MATTM ha, inoltre, finanziato il Piano straordinario di tutela e gestione della risorsa idrica, con 132 interventi previsti per un valore di 240,6 milioni. In materia di bonifiche, il MATTM ha stipulato diversi Accordi di programma per la bonifica di Siti di Interesse Nazionale (SIN).

Inoltre, a seguito della condanna comunitaria in materia di discariche abusive, il MATTM ha adottato un Piano straordinario di bonifica relativo a 44 discariche abusive, relativamente al quale il Ministero ha stipulato diversi Accordi di programma con le Regioni interessate. La gravità della vicenda è intensificata dalla constatazione che, ad oggi, non è stata presentata al Ministero alcuna istanza da parte delle Regioni interessate dal Piano, per l'erogazione delle risorse stanziato, e che, pertanto, le disponibilità (30 milioni circa per il 2014 e 30 milioni per il 2015) risultano tutte tra i residui propri finali. In tema di difesa del suolo, nel 2015 è stato stipulato il Piano stralcio degli interventi nelle aree urbane, con 132 interventi per un valore complessivo di 1,3 miliardi. Con riguardo alla programmazione 2015-2020, all'interno del complessivo fabbisogno regionale per interventi di difesa del suolo, che le Regioni hanno quantificato in 18,7 miliardi, sono stati individuati 1.093 interventi del valore complessivo di 4 miliardi, coperti per 2,45 miliardi (1,25 miliardi risorse FSC e 1,2 miliardi risorse MATTM).

Il programma 15 "Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti", che assorbe il 5,7 per cento del totale stanziamenti, evidenzia diversi profili critici, che si aggiungono alla problematica relativa alla difficile gestione del passaggio del sistema della tracciabilità dei rifiuti (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti - SISTRI) al nuovo impianto normativo

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

di cui al DL n. 101/2013 e del correlato contenzioso civile con la società titolare della concessione scaduta.

Non si tratta soltanto dei ritardi regionali nell'adozione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti, ma soprattutto della preoccupante situazione italiana (in particolare nelle Regioni Campania e Lazio) relativa al trattamento dei rifiuti ed alle discariche abusive, come già sopra accennato, che è esitata in sentenze di condanna comunitarie molto onerose. La materia dei rifiuti presenta in Italia gravi problematiche, anche correlate, in disparte ogni implicazione patologica, alla lentezza con cui si sta facendo strada la cultura del riciclo e della circolarità dell'economia, basata sui quattro principi basilari per la corretta gestione dei rifiuti (ridurre, riutilizzare, riciclare la materia, recuperare energia), che da anni costituiscono obbligo normativo in Italia e in Europa.

Come risulta dal Rapporto rifiuti urbani ISPRA 2015, nel nostro Paese, nel 2014 il 42 per cento dei rifiuti urbani trattati (di cui 16 per cento compostaggio) è stato avviato al riciclo, il 17 a incenerimento e il 31 in discarica. Le discariche costituiscono ancora un metodo fondamentale per smaltire i rifiuti, modalità che, oltre ad alimentare affari illeciti e impedire lo sviluppo di un ciclo virtuoso fondato su riciclaggio e prevenzione, rappresenta una pericolosa fonte di inquinamento per la salute dei territori e delle persone. Interventi rapidi "di sistema" appaiono improcrastinabili, anche fondati su incentivi /disincentivi tali da rendere prevenzione e riciclo più convenienti rispetto allo smaltimento in discarica, promuovendo politiche di prevenzione che applichino, anche in questo settore, il principio insuperabile "chi inquina paga" e prevedendo efficaci strumenti di attuazione delle misure ora inserite nella recente legge del 28 dicembre 2015, n. 221.

1. Programmazione strategica e finanziaria

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare svolge le funzioni proprie dello Stato in materia ambientale, così sintetizzabili: gestione dei rifiuti e interventi di bonifica di siti inquinati, tutela e gestione delle risorse idriche, sorveglianza, monitoraggio e recupero delle condizioni ambientali, prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno all'ambiente, conservazione e valorizzazione delle aree protette, difesa e assetto del territorio.

All'interno del "Sistema ambiente", rappresentato da istituzioni internazionali (es. ONU), europee, nazionali e territoriali, la programmazione strategica non può non essere ascritta nel più ampio ambito di programmazione europea e di vincoli assunti a livello internazionale, tenendo espressamente conto del quadro di misure descritte nel Programma nazionale di riforma (PNR), quale parte integrante del Documento di economia e finanza, e nel DEF stesso. Il PNR delinea, infatti, il quadro delle riforme attuate ed in corso d'attuazione, anche in materia ambientale².

I principali interventi normativi del 2015 possono senz'altro sintetizzarsi nella legge del 22 maggio 2015, n. 68 "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente" e nella legge del 28 dicembre 2015, n. 221 "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" (Collegato ambientale). Non è stata, invece, esercitata la delega (scaduta in data 26 giugno 2015) contenuta nell'art. 15 della legge 11 marzo 2014 n. 23 (delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente ed orientato alla crescita), attinente alla introduzione di nuove forme di fiscalità finalizzate ad orientare il mercato verso modi di consumo e produzione sostenibili, oggetto di specifica Raccomandazione da parte della Commissione europea fin dal 2013.

² Nel PNR 2016 sono state evidenziate le riforme attuate nel 2015 in materia ambientale e quelle in avanzamento in materia di bonifiche e danno ambientale (semplificazione procedimento bonifica e riforma gestione SIN), gestione rifiuti (Autorità di regolamentazione e progressivo passaggio dalla tassa alla tariffa), distretti idrografici, attuazione della legge n. 221/2015 (remunerazione dei servizi ecosistemici, fiscalità ambientale, economia circolare, rinnovabili e mobilità) riforma *governance* parchi.

Nell'appendice D al PNR 2016 si dà espressamente conto delle misure poste in essere nel 2015 per la riduzione dei gas serra del 13 per cento al 2020 per i settori non ETS (non energivori) quale *target* di Strategia Europa 2020.

AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

Il DEF riserva ad un apposito allegato l'evidenziazione dei progressi realizzati in ambito di riduzione di emissioni di gas serra, anche nel percorso di raggiungimento dei *target* della Strategia Europa 2020. Va positivamente rilevato che, come risulta dall'apposito allegato al DEF 2016, l'obiettivo previsto dal Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), per regolamentare le emissioni di gas ad effetto serra nei Paesi che lo hanno sottoscritto per il periodo 2008-2012 (riduzione delle emissioni del 6,5 per cento rispetto livelli del 1990 nel periodo 2008-2012)³, appare raggiunto con una limitata quantità in eccedenza, traslata nel secondo periodo di riferimento⁴.

In tale contesto, la direttiva generale per l'attività amministrativa del MATTM evidenzia due grandi obiettivi strategici che devono connotare l'azione amministrativa. Il primo è quello di rafforzare il ruolo dell'Italia nell'ambito della cooperazione internazionale e dei seguiti da dare alla Conferenza sullo sviluppo sostenibile di Rio+20, sviluppando politiche ambientali sinergiche e integrate tra i diversi attori istituzionali e rivedendo la *governance* per lo sviluppo sostenibile. Il secondo è dato dal rafforzamento della coerenza tra l'azione di governo centrale e territoriale, assicurando il contributo delle Regioni agli obiettivi nazionali all'interno di un'attività di pianificazione unitaria.

Gli indirizzi strategici sono stati, quindi, articolati nelle seguenti priorità politiche per il triennio 2015-2017: 1) migliorare la gestione dei rifiuti e rafforzare la prevenzione dell'inquinamento; 2) prevenire il dissesto idrogeologico, migliorare la salvaguardia dei corpi idrici e rafforzare le azioni congiunte di difesa del suolo; 3) incrementare le attività di bonifica; 4) incrementare i livelli di protezione della natura e del mare; 5) incrementare l'efficacia delle

³ La Relazione del Ministro dell'ambiente allegata al DEF 2016, ai sensi dell'art. 2, comma 9 della legge n. 39/2011 sintetizza l'evoluzione normativa internazionale ed europea in materia di cambiamenti climatici; informa sul raggiungimento degli obiettivi nel primo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto (2008-2012); valuta gli scenari delle emissioni con orizzonte temporale al 2020 idonei al raggiungimento dell'obiettivo previsto per i settori "non ETS" (*emission trading system*) dalla decisione n. 406/2009 ("*effort sharing*"), cioè una riduzione delle emissioni del 13 per cento al 2020 rispetto al 2005, e indica le azioni da attuare prioritariamente per porre il Paese sul giusto percorso rispetto a tale obiettivo; prospetta lo scenario delle emissioni dei settori ETS e non-ETS, con orizzonte temporale al 2030, al fine di fornire una valutazione del rispetto delle conclusioni del Consiglio europeo del 23-24 ottobre 2014 relative al "Quadro clima-energia 2030". I settori "non ETS" sono quelli non regolati dalla direttiva n. 2009/29/UE e sono identificabili approssimativamente con i settori agricolo, trasporti, residenziale e civile.

Il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) è entrato in vigore nel febbraio 2005 per regolamentare le emissioni di gas ad effetto serra nei Paesi che lo hanno sottoscritto per il periodo 2008-2012 (c.d. primo periodo di impegno). Con tale Protocollo, l'Italia si è impegnata a ridurre le proprie emissioni del 6,5 per cento rispetto ai livelli del 1990 nel periodo 2008-2012 (legge n. 120/2002). Nel secondo periodo di Kyoto 2013-2020, l'obiettivo coincide con l'impegno già assunto unilateralmente dall'Unione europea con l'adozione del c.d. pacchetto "clima-energia 2020", ossia una riduzione delle emissioni del 20 per cento al 2020 rispetto ai livelli del 1990.

Per quanto riguarda gli obiettivi di riduzione successivi al 2020, a seguito della comunicazione della Commissione europea sul "Quadro clima-energia 2030", il Consiglio europeo del 23 e 24 ottobre 2014 ha approvato le Conclusioni che contengono i nuovi obiettivi per il periodo 2021-2030. In sintesi, essi sono: 1) riduzione dei gas serra di almeno il 40 per cento a livello europeo rispetto all'anno 1990; 2) obiettivo vincolante a livello europeo pari ad almeno il 27 per cento di consumi energetici da rinnovabili; 3) obiettivo indicativo a livello europeo pari ad almeno il 27 per cento per il miglioramento dell'efficienza energetica nel 2030 rispetto alle proiezioni del futuro consumo di energia.

Dal 30 novembre al 12 dicembre 2015 si è svolta a Parigi la XXI Conferenza delle parti (COP21), con l'obiettivo (individuato nel corso della COP18 di Doha) di pervenire alla firma di un accordo volto a regolare il *post-2020*. Tale accordo, adottato con la decisione 1/CP.21, è stato aperto alla firma a partire dal 22 aprile 2016 ed entrerà in vigore quando sarà ratificato da almeno 55 Paesi con una copertura stimata delle emissioni globali di almeno il 55 per cento. Pertanto, al momento, il Protocollo di Kyoto rimane l'unico trattato internazionale in vigore finalizzato a ridurre le emissioni di gas-serra. L'accordo definisce quale obiettivo di lungo termine il contenimento dell'aumento della temperatura ben al di sotto dei 2°C e il perseguimento degli sforzi di limitare l'aumento a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali.

⁴ L'obiettivo stabilito dal protocollo è stato perseguito in seguito all'accordo siglato nell'ottobre 2015 tra Italia e Polonia con il quale l'Italia ha potuto acquistare le unità di quantità assegnate (AAU) necessarie a coprire la *gap* certificato nell'allegato Kyoto dell'aprile 2015, per una spesa preventivata in una nota del Ministero dell'ambiente inviata al CIPE nel luglio 2015 di 5 milioni di dollari, da sostenere utilizzando "le risorse già stanziare presso la Banca mondiale". Il governo polacco ha così trasferito l'ammontare di quote richieste nel registro italiano. Tale trasferimento ha consentito all'Italia di colmare il divario dal proprio obiettivo.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

attività di autorizzazione e valutazione ambientale; 6) supportare lo sviluppo sostenibile nel quadro degli accordi assunti a livello europeo e internazionale; 7) potenziare le capacità amministrativa del Ministero anche in previsione di eventi internazionali.

Il 56 per cento degli stanziamenti di competenza iniziali, pari a 371,26 milioni è stato assegnato alle priorità politiche e, conseguentemente, ad obiettivi strategici, mentre il resto è destinato alla realizzazione di obiettivi strutturali. La maggiori risorse attengono alla prevenzione del dissesto idrogeologico (142,6 milioni – 38,41 per cento) ed alle attività di bonifica (109,8 milioni – 29,58 per cento). Alla gestione dei rifiuti e prevenzione dell'inquinamento sono assegnate risorse in misura più contenuta (7,5 milioni) e trattasi prevalentemente di risorse da trasferire (6,7 milioni).

Detti indirizzi strategici devono, poi, raccordarsi con il quadro strategico della programmazione nazionale 2014-2020 dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), contenuti nell'Accordo di partenariato, approvato dal CIPE il 18 aprile 2014. Degli 11 obiettivi tematici ivi previsti, tre attengono alla politica ambientale⁵; alla realizzazione di essi è destinato complessivamente circa il 25 per cento del totale dei 42 miliardi di fondi previsti (cui va aggiunto il cofinanziamento nazionale).

Con riguardo all'organizzazione, ai sensi del dPCM n. 142 del 10 luglio 2014, presso il Ministero operano sette Direzioni generali, cui va aggiunto il Segretariato generale e gli Uffici di diretta collaborazione con il Ministro. Dal 2015 non opera più l'Ispettorato generale, che aveva il compito di coordinare gli interventi in campo di dissesto idrogeologico, in considerazione della creazione della nuova apposita Struttura di missione Italia sicura operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dal 2014.

Il personale in servizio è composto da 27 dirigenti (41 in dotazione organica) e 500 unità di personale non dirigenziale (559 in dotazione organica), con un rapporto dirigente/dipendente che, a livello di divisione, diventa talvolta molto basso (1:3). Per lo svolgimento delle proprie funzioni, però, il Ministero si avvale di personale esterno, legato a vario titolo al Ministero, che implementa molto significativamente la consistenza delle risorse umane. In primo luogo, il Ministero dispone di organismi di supporto statali in dipendenza funzionale, come il Corpo della capitaneria di porto – Guardia Costiera - il Comando Carabinieri per la tutela dell'ambiente (CCTA articolato in Nuclei operativi ecologici - NOE), il Corpo Forestale dello Stato, i reparti del Corpo della Guardia di Finanza ed i reparti delle Forze di Polizia. Sempre in dipendenza funzionale operano le Autorità di bacino nazionali (organismi misti Stato e Regioni formalmente soppressi a partire dal 2 febbraio 2016⁶), che, pur dotate di autonomia finanziaria e contabile, ricevono dal MATTM risorse con vincolo di destinazione per le spese del personale (279 unità) e di funzionamento. Il Ministero, per i propri compiti istituzionali, si avvale anche di altro personale: 38 unità comandato da varie AAPP; 12 unità distaccate da ISPRA; 348 unità (237 in AAp) tramite convenzioni con Sogesid; 18 unità in convenzione con il Consiglio nazionale delle ricerche (CNR). Le grandezze rilevate sul personale, secondo una vista gestionale espressa in AAp, evidenzia che il personale proprio ed esterno utilizzato dal Ministero è pari 791,39 AAp, che diventano 1.314,39 AAp, se si includono le unità di personale del CCTA (244 unità) e delle Autorità di bacino (279 unità). La spesa delle 527 unità di personale proprio (di cui 31 comandate out verso altre Amministrazioni) è di 65,2 milioni. La maggior parte della spesa per il personale del MATTM incide sulla Direzione generale degli affari generali e del personale, dove sono allocate 139 delle 527 unità di personale proprio (per una spesa di 9 milioni) e 244 unità del CCTA (per una spesa pari a

⁵ OT 4: sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni; OT5: promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e gestione dei rischi; OT5: tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse.

⁶ Per effetto dell'art. 51, comma 2, legge del 28 dicembre 2015, n. 221 che ha modificato l'art. 63 (Autorità di bacino distrettuale) del d.lgs. n. 152 del 03/04/2006 "Norme in materia ambientale", le Autorità di bacino nazionali, regionali e interregionali sono soppressi, il personale e le relative risorse trasferite alle Autorità di bacino distrettuali (denominate Autorità di bacino) le quali potranno organizzarsi secondo un'un'articolazione territoriale a livello regionale (come specificamente previsto nel comma 3).

AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

15,5 milioni), e sulla Direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque, che ha in carico le spese delle 279 unità in servizio presso le Autorità di bacino (per una spesa di 15,6 milioni).

Posto che il Ministero non dispone di un ruolo tecnico-specialistico adeguato alla specifica natura delle attività istituzionali che è chiamato a svolgere, per i compiti tipici e le attività tecnico-scientifiche lo stesso si avvale di altri soggetti pubblici (es. Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA) e privati, in forma societaria (quali la Castalia Consorzio Stabile S.c.p.A, vedi *infra*), anche *in house* (Sogesid S.p.A.).

In forza del nuovo Statuto ISPRA, il Ministro impartisce direttive generali per il perseguimento dei compiti istituzionali. La direttiva triennale, con aggiornamento annuale per il 2015, è stata emanata con decreto n. 108 del 10/06/2015, mentre si è ancora in attesa della stipula della Convenzione triennale. Nel 2015, il dicastero ha trasferito all'ISPRA 4,3 milioni in termini di impegni in materia di ricerca ambientale (4 milioni nel 2014) e si è avvalso continuativamente di circa 12 unità del personale dell'Ente, prevalentemente con la modalità del distacco.

Sempre per fini istituzionali, il MATTM si continua ad avvalere anche della società *in house providing* Sogesid S.p.A. (società partecipata totalmente dal MEF).

I rapporti tra Ministero e Sogesid sono disciplinati su base convenzionale. In data 22/01/2015, con d.m. n. 13, è stata emanata la direttiva ministeriale concernente le attività della Sogesid per l'anno 2015, con la finalità di individuare gli ambiti settoriali sui quali la società garantisce il supporto tecnico, specialistico ed operativo. Nella stessa data è stata stipulata la prima Convenzione quadro triennale, volta a regolamentare i rapporti di carattere tecnico e specialistico, organizzativo ed economico tra il Ministero e la società, rendendo uniforme tutta l'attività convenzionale svolta dalla società per il Ministero, tenuto conto che, all'interno del quadro di riferimento delineato dalla Convenzione quadro, l'attività svolta dal Ministero e dalle singole Direzioni generali si sostanzia prevalentemente nella stipula di altre specifiche Convenzioni con Sogesid.

Risultano, infatti, ancora attive verso Sogesid convenzioni precedenti al 2014, di 3,2 milioni e di 7,8 milioni, dell'anno 2014. Inoltre, sussistono anche convenzioni più risalenti, per cui si è provveduto al pagamento all'atto della stipula della maggior parte della somma stabilita (35,3 milioni di euro), quando il servizio doveva essere ancora integralmente reso⁷.

Per la prestazione dei servizi e l'esecuzione dell'attività oggetto della Convenzione quadro, la Sogesid utilizza prevalentemente proprio personale a tempo determinato o indeterminato, assunto attraverso l'espletamento di idonee procedure selettive. La Convenzione prevede un'analitica attività di monitoraggio e controllo dello stato d'attuazione dell'attività svolta da Sogesid, anche sulla scorta di relazioni trimestrali, nonché una precisa declinazione dell'esercizio del "controllo analogo".

Dal lato dei costi, i corrispettivi per le attività di pianificazione territoriale, piani di indagine e caratterizzazione, studi di fattibilità, progettazione e direzione lavori, coordinamento della sicurezza, supporto al responsabile del procedimento, collaudo, validazione, ecc., sono determinati a parcella, con applicazione di un ribasso del 30 per cento. Le spese per attività

⁷ Tale situazione è stata evidenziata nella del. n. 24 del 24 marzo 2015 della Corte dei conti - Sezione di controllo sugli Enti sul bilancio della Sogesid S.p.A. per l'esercizio 2013, dove è stato, tra l'altro, evidenziato che la giacenza della liquidità superiore a 35 milioni ha comportato il rilevante introito a titolo di interessi sul deposito su conto corrente. Ha contribuito inoltre all'aumento di liquidità l'incasso di interessi su crediti verso la Regione Campania per 391.640 euro. Detti incassi hanno contribuito positivamente sul risultato d'esercizio della società. Tali osservazioni sono state confermate nella successiva Delibera n. 35/2016 sull'esercizio 2014.

Come riferito dall'Amministrazione, in sede di istruttoria sul rendiconto, il valore della Convenzione del 2011 di 117,6 milioni è relativo a 67 interventi, di cui 47 nel settore acque e 20 nel settore bonifiche. Allo stato attuale, dei 32 interventi, relativi ad acque e bonifiche, per cui Sogesid è incaricata della progettazione e dell'esecuzione, 28 hanno concluso la progettazione, per 18 sono stati affidati i lavori, per 4 sono in corso gli affidamenti. Dei 24 interventi sulle acque, di cui Sogesid è incaricata della sola progettazione, si è ancora in una fase di progettazione preliminare e solo per 5 interventi risulta conclusa la progettazione. Dell'importo liquidato nell'esercizio 2011, pari a 35,29 milioni, la Sogesid non ha avanzato ulteriori richieste di pagamento fino ad oggi.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

di supporto ed assistenza tecnica al Ministero diverse da quelle sopra elencate, sono calcolate sulla base dei costi sostenuti dalla società in termini di giornata/uomo, più un rimborso in percentuale predeterminata (15 per cento, 7,2 per cento, 5 per cento e 2,70 per cento, a seconda del luogo di prestazione e dell'importo annuo fatturato) per le spese generali sostenute.

La mancanza di adeguate specializzazioni all'interno della dotazione organica del MATTM rende pressoché imprescindibile l'utilizzo del supporto di Sogesid. Nel solo anno 2015 sono state utilizzate ben 237 unità Sogesid espresse in anni/persona, con impegni a carico del Ministero pari a 28,7 milioni ed un costo in termini di prestazioni rese nel 2015 pari a 16,75 milioni. Va ulteriormente considerato che il numero delle unità utilizzato è destinato verosimilmente ad aumentare nel 2016, per effetto delle convenzioni operative stipulate e delle assunzioni intervenute, che hanno portato l'organico Sogesid da 140 unità a dicembre 2014 a 448 unità a dicembre 2015.

Con riferimento agli interventi finalizzati ad implementare la dotazione di personale del Ministero, nel 2016 è prevista l'applicazione di tre specifiche misure: la prima attiene alla stabilizzazione fino ad un massimo di quindici unità di personale comandato o distaccato presso il Ministero (comma 3 dell'art. 29 della legge n. 221/2015) mentre la seconda riguarda il raddoppio delle percentuali di assunzione del personale dirigenziali fino a dicembre 2017 per le attività inerenti il regolamento di organizzazione del Ministero. La terza appare decisamente non convenzionale, attenendo alla possibilità, riconosciuta al MATTM dalla legge di stabilità 2016, di assumere 42 unità nel 2016, attingendo alle graduatorie in corso di validità degli idonei di concorsi pubblici a tempo indeterminato banditi dall'ISPR.

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Gli stanziamenti di competenza iniziali del dicastero ammontano a 659 milioni. In fase di gestione hanno subito variazioni positive pari a 381 milioni⁸ (di cui 47,48 milioni per reiscrizioni residui perenti⁹) che hanno riguardato prevalentemente la spesa in conto capitale relativa a interventi di bonifica ambientale per 135,3 milioni (area industriale di Bagnoli¹⁰ e altri interventi urgenti), interventi nazionali di riduzione delle emissioni climalteranti e la promozione delle fonti energetiche alternative. Va anche evidenziata la variazione afferente a contributi a investimenti estero per 73 milioni relativa a progetti di cooperazione internazionale.

TAVOLA I

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER TITOLO DI SPESA ESERCIZI 2013-2014-2015

| Titolo | Esercizio | Iniziali | Variazioni | di cui | | Variazioni su anno precedente | Composizione definitivi % |
|--|-----------|----------|------------|--------------|------------|-------------------------------|---------------------------|
| | | | | reiscrizioni | Definitivi | | |
| TITOLO I Spese correnti | 2013 | 306,25 | 30,45 | 5,18 | 336,70 | 5,64 | 51,08 |
| | 2014 | 362,56 | 34,73 | 2,30 | 397,29 | 60,59 | 44,40 |
| | 2015 | 370,50 | 35,26 | 3,42 | 405,75 | 8,46 | 39,01 |
| TITOLO II Spese in conto capitale | 2013 | 152,38 | 160,58 | 146,58 | 312,96 | -5,19 | 47,48 |
| | 2014 | 208,12 | 279,50 | 77,45 | 487,63 | 174,67 | 54,50 |
| | 2015 | 278,46 | 345,79 | 44,07 | 624,25 | 136,63 | 60,01 |
| TITOLO III Rimborsamento passività finanziarie | 2013 | 9,53 | 0,00 | | 9,53 | 0,30 | 1,45 |
| | 2014 | 9,84 | 0,00 | | 9,84 | 0,31 | 1,10 |
| | 2015 | 10,16 | 0,00 | | 10,16 | 0,32 | 0,98 |
| TOTALE | 2013 | 468,16 | 191,03 | 151,76 | 659,19 | 0,74 | 100,00 |
| | 2014 | 580,52 | 314,24 | 79,75 | 894,76 | 235,57 | 100,00 |
| | 2015 | 659,12 | 381,05 | 47,49 | 1.040,17 | 145,41 | 100,00 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁸ Le variazioni sono state effetto di DMT per 376,7 milioni e di legge di assestamento per il resto.

⁹ La metà delle richieste di reiscrizione presentate dall'Amministrazione sono state effettuate per insufficienza delle risorse iscritte nel fondo di riserva, di cui all'art. 27 della legge n. 196/2009 dello stato di previsione del MEF.

¹⁰ In data 24 maggio 2016 è stato firmato il protocollo per la vigilanza sulle procedure per la bonifica delle aree di Bagnoli tra Governo e Commissario straordinario.

AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

La variazione in conto competenza non si discosta molto rispetto a quella relativa al 2014. Cambia però la composizione percentuale rispetto al totale: nel 2015 cresce di quasi il 6 per cento l'incidenza della spesa in conto capitale, tipologia di spesa che, come meglio si evidenzierà avanti, ha specifiche caratteristiche nel caso del MATTM.

In termini complessivi, prosegue l'andamento incrementale degli stanziamenti definitivi, che nel 2015 hanno superato il miliardo (1.040 milioni), aumentando rispetto al 2014 del 16,25 per cento (145,41 milioni).

L'analisi triennale degli stanziamenti per categoria economica mostra rispetto al 2013 un aumento delle spese correnti in valore assoluto (da 336,7 passa a 405,7 milioni), quasi interamente attribuibile ad incremento dei consumi intermedi (che però diminuiscono rispetto al 2014) e dei trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche.

TAVOLA 2

STANZIAMENTI DI COMPETENZA VARIAZIONI RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE PER CATEGORIA ECONOMICA ESERCIZI 2013-2014-2015

(in milioni)

| Classificazione economica | Variazioni iniziati/definitivi | | | Stanziamenti definitivi | | | Variazioni anno precedente | | | Composizione % | | |
|---|--------------------------------|---------------|---------------|-------------------------|---------------|-----------------|----------------------------|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2013 | 2014 | 2015 | 2013 | 2014 | 2015 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Redditi di lavoro dipendente | 5,02 | 6,02 | 4,25 | 74,18 | 76,41 | 73,46 | 3,06 | 2,23 | -2,96 | 11,25 | 8,54 | 7,06 |
| <i>di cui imposte pagate sulla produzione</i> | <i>0,20</i> | <i>0,26</i> | <i>0,24</i> | <i>4,60</i> | <i>4,65</i> | <i>4,63</i> | <i>0,11</i> | <i>0,05</i> | <i>-0,02</i> | <i>0,70</i> | <i>0,52</i> | <i>0,44</i> |
| Consumi intermedi | 27,46 | 29,36 | 23,63 | 97,10 | 135,61 | 132,02 | 0,41 | 38,51 | -3,60 | 14,73 | 15,16 | 12,69 |
| Trasferimenti di parte corrente | 2,67 | 3,39 | 1,55 | 152,85 | 173,10 | 183,14 | 0,98 | 20,25 | 10,04 | 23,19 | 19,35 | 17,61 |
| <i>di cui alle Amministrazioni pubbliche</i> | <i>2,03</i> | <i>0,03</i> | <i>1,17</i> | <i>141,26</i> | <i>155,98</i> | <i>171,64</i> | <i>2,86</i> | <i>14,72</i> | <i>15,66</i> | <i>21,43</i> | <i>17,43</i> | <i>16,50</i> |
| Altre uscite correnti | -4,70 | -4,03 | 5,82 | 12,57 | 12,16 | 17,14 | 1,19 | -0,40 | 4,98 | 1,91 | 1,36 | 1,65 |
| <i>di cui interessi passivi</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>3,62</i> | <i>3,31</i> | <i>2,99</i> | <i>-0,30</i> | <i>-0,31</i> | <i>-0,32</i> | <i>0,55</i> | <i>0,37</i> | <i>0,29</i> |
| SPESE CORRENTI | 30,45 | 34,73 | 35,26 | 336,70 | 397,29 | 405,75 | 5,64 | 60,59 | 8,46 | 51,08 | 44,40 | 39,01 |
| Investimenti fissi lordi | 43,45 | 200,31 | 201,40 | 73,11 | 227,29 | 227,07 | 13,73 | 154,18 | -0,22 | 11,09 | 25,40 | 21,83 |
| Trasferimenti in c/capitale | 117,13 | 79,20 | 144,39 | 239,85 | 260,34 | 397,18 | -18,93 | 20,49 | 136,85 | 36,39 | 29,10 | 38,18 |
| <i>di cui alle Amministrazioni pubbliche</i> | <i>59,19</i> | <i>37,61</i> | <i>66,16</i> | <i>181,91</i> | <i>218,76</i> | <i>304,16</i> | <i>-54,62</i> | <i>36,85</i> | <i>85,40</i> | <i>27,60</i> | <i>24,45</i> | <i>29,24</i> |
| SPESE IN CONTO CAPITALE | 160,58 | 279,50 | 345,79 | 312,96 | 487,63 | 624,25 | -5,19 | 174,67 | 136,63 | 47,48 | 54,50 | 60,01 |
| SPESE FINALI | 191,03 | 314,24 | 381,05 | 649,66 | 884,92 | 1.030,01 | 0,44 | 235,26 | 145,09 | 98,55 | 98,90 | 99,02 |
| Rimborso passività finanziarie | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 9,53 | 9,84 | 10,16 | 0,30 | 0,31 | 0,32 | 1,45 | 1,10 | 0,98 |
| SPESE COMPLESSIVE | 191,03 | 314,24 | 381,05 | 659,19 | 894,76 | 1.040,17 | 0,74 | 235,57 | 145,41 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Si segnala che l'incremento degli stanziamenti iniziali nella categoria "Altre uscite correnti" rispetto al 2014 è interamente attribuibile all'aumento dello stanziamento della spesa per liti e arbitraggi, il cui stanziamento è complessivamente aumentato di 8,5 milioni¹¹, 4,27 dei quali assegnati alla Direzione generale per i rifiuti e inquinamento (RIN).

Nonostante l'incremento della spesa corrente, si riduce il suo rapporto di composizione rispetto al totale che, invece, come detto, ha privilegiato la spesa in conto capitale. In questo caso, l'incremento di valore è da attribuire alla categoria XXI "Investimenti fissi lordi", ma anche all'aumento dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche e ad altri soggetti diversi (cresciuti di 65 milioni). La più significativa variazione incrementale degli stanziamenti

¹¹ La variazione netta risultante dalla tabelle ammonta a 5,82 milioni in quanto 2,79 milioni provengono dal cap. 3822, fondo da ripartire (missione 33).

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

iniziali nel 2015 (complessivamente aumentati di 381 milioni) è attribuibile ad investimenti fissi lordi per 201,4 milioni ed a trasferimenti in conto capitale per 144,39 milioni.

2.2. Analisi della gestione delle spese

Gli impegni 2015 mostrano un incremento del 38,76 per cento rispetto al 2014, quasi interamente attribuibile all'aumento della spesa in conto capitale e, segnatamente, degli investimenti fissi, dei trasferimenti in conto capitale alle Amministrazioni pubbliche e a trasferimenti estero. L'incremento degli impegni è da attribuire ai capitoli già interessati da variazioni degli stanziamenti iniziali¹².

Una breve notazione va fatta in merito alla categoria di spesa relativa ai contributi e sovvenzioni, le cui grandezze sono evidenziate nel sito del MATTM "Amministrazione trasparente". L'Amministrazione ha trasferito a vario titolo risorse in ambito internazionale per circa 60 milioni, 51 dei quali collocabili nell'ambito della "ricerca e sviluppo".

L'incremento degli impegni di spesa corrente è più contenuto (3,46 per cento), e riguarda esclusivamente i trasferimenti alle AAPP. La spesa per consumi intermedi mostra un minimo contenimento rispetto al 2014 del 2,05 per cento.

TAVOLA 3

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER CATEGORIA ECONOMICA ESERCIZI 2014-2015

(in milioni)

| Classificazione economica | Impegni | | Pagamenti | | Residui nuova formazione | | Economie-Maggiori spese | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|---------------|-------------------------|--------------|
| | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 |
| Redditi di lavoro dipendente | 66,81 | 65,29 | 66,55 | 65,00 | 0,43 | 0,30 | 9,44 | 8,17 |
| di cui imposte pagate sulla produzione | 3,85 | 3,82 | 3,85 | 3,82 | 0,00 | 0,00 | 0,80 | 0,81 |
| Consumi intermedi | 132,96 | 130,24 | 79,56 | 61,59 | 53,84 | 68,65 | 2,22 | 1,78 |
| Trasferimenti di parte corrente | 172,10 | 182,37 | 159,62 | 147,22 | 12,48 | 35,15 | 1,00 | 0,76 |
| di cui alle Amministrazioni pubbliche | 154,98 | 170,87 | 142,66 | 135,86 | 12,32 | 35,01 | 1,00 | 0,76 |
| Altre uscite correnti | 4,45 | 11,61 | 3,57 | 11,61 | 0,88 | 0,00 | 7,71 | 5,53 |
| di cui interessi passivi | 3,31 | 2,99 | 3,31 | 2,99 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| SPESE CORRENTI | 376,33 | 389,51 | 309,30 | 285,42 | 67,63 | 104,09 | 20,36 | 16,24 |
| Investimenti fissi lordi | 62,90 | 151,12 | 36,74 | 28,87 | 190,24 | 198,11 | 0,30 | 0,09 |
| Trasferimenti in c/capitale | 225,03 | 384,81 | 156,97 | 224,34 | 102,89 | 172,65 | 0,48 | 0,19 |
| di cui alle Amministrazione pubbliche | 183,45 | 291,95 | 115,43 | 206,73 | 102,85 | 97,40 | 0,48 | 0,02 |
| SPESE IN CONTO CAPITALE | 287,94 | 535,92 | 193,71 | 253,20 | 293,13 | 370,76 | 0,78 | 0,29 |
| SPESE FINALI | 664,27 | 925,44 | 503,01 | 538,63 | 360,76 | 474,86 | 21,14 | 16,53 |
| Rimborso passività finanziarie | 9,84 | 10,16 | 9,84 | 10,16 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| SPESE COMPLESSIVE | 674,11 | 935,60 | 512,85 | 548,79 | 360,76 | 474,86 | 21,14 | 16,53 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La capacità di provvedere al pagamento degli impegni assunti (velocità dei pagamenti di competenza) è stata nel 2015 del 58,7 per cento, significativamente più bassa rispetto al

¹² Si segnalano per completezza ulteriori capitoli afferenti alla categoria contributi in conto capitale ad AAPP: oltre al capitolo relativo alla bonifica e recupero dell'area industriale di Bagnoli (cap. 7503, risorse stanziati pari a 50 milioni totalmente trasferite); il capitolo 7503 "spese per l'attuazione degli interventi di bonifica dei siti di interesse nazionale contaminati dall'amianto" (stanziati 45 milioni, pagati 25 milioni); il 7511 "interventi di messa in sicurezza del territorio contro il dissesto idrogeologico" (stanziati 50 milioni totalmente trasferiti), il 7512 "fondo per il finanziamento di un piano straordinario di bonifica delle discariche abusive" (risorse stanziati per 30 milioni, nessun trasferimento). I contributi agli investimenti estero di cui al capitolo 7954 "Cooperazione di progetti internazionali" hanno avuto impegni per 77,3 milioni, ma per ben 74,98 milioni non è stato effettuato il pagamento. Nell'ambito degli investimenti fissi i capitoli più rilevanti, in termini di impegni sono stati: il 7082 "SISTRI" (risorse stanziati pari a 31,9 milioni pagate in minima parte), il 7509 "disinquinamento e ripristino ambientale" (risorse per 85 milioni risultano in minima parte pagate); l'8415 "spese per interventi nazionali di riduzione delle emissioni climateranti e la promozione delle fonti energetiche alternative" (risorse 63,3 milioni non sono state impegnate) e l'8551 "spese relative alla costruzione, sistemazione, riparazione e manutenzione di opere idrauliche, ad interventi di sistemazione del suolo" (risorse impegnate e quasi interamente trasferite).

AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

2014 (76 per cento). Il valore è inciso dalla ridotta capacità di pagamento della spesa corrente che si riduce dall'82,2 per cento nel 2014 a 73,3 per cento nel 2015, soprattutto per il basso valore dei pagamenti nei consumi intermedi che passano dal 59,8 per cento al 47,3 per cento (con una capacità di impegno che si assesta anche nel 2015 sul 98 per cento) e la riduzione dell'indice nei trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche che passano dal 92 per cento al 79,5 per cento (con una capacità di impegno del 99 per cento).

L'indicatore di pagamento si riduce decisamente anche con riguardo alla spesa in conto capitale (passando dal 67,3 nel 2014 a 47,2 nel 2015), soprattutto per il peggioramento della velocità di pagamento nella categoria investimenti, pari al 19 per cento contro il 58,4 per cento nel 2014. Va comunque tenuto presente che la capacità d'impegno in detta tipologia di spesa è stato del 27,7 per cento nel 2014 e del 66,6 per cento nel 2015.

Va rilevato che l'indice di tempestività dei pagamenti commerciali è pari a 3,85 giorni, valore che quantifica i giorni di ritardo nei pagamenti rispetto ai tempi previsti¹³.

I tagli di spesa effettuati dal MATTM in forza della legge di stabilità 2015 ammontano a 21,1 milioni.

In termini di cassa, gli stanziamenti aumentano dagli iniziali 689 ai definitivi 1.125 milioni. L'indice di copertura della cassa sugli stanziamenti di competenza assume un valore di poco superiore all'unità mentre, per le spese correnti, l'indice è leggermente inferiore. Il dato indicherebbe una copertura di cassa leggermente insufficiente a coprire il fabbisogno, anche se, comunque, anche la cassa genera economie che, per il 2015, sono state di 386 milioni, pari al 34,33 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa.

La spesa per consumi intermedi - Come risulta evidente dalla tavola seguente, la maggior parte della spesa del MATTM attiene a trasferimenti a Pubbliche amministrazioni (AAPP) sia correnti che di conto capitale. Il titolo giuridico da cui deriva l'onere del trasferimento è principalmente riconducibile a convenzioni e accordi quadro che il dicastero ha nel tempo stipulato con enti internazionali ed europei, nonché con AAPP statali e locali, attività convenzionale che rappresenta, quindi, lo strumento dominante di gestione della spesa¹⁴. Risulta, infatti, che gli impegni di competenza 2015 della categoria "consumi intermedi" attengono in misura marginale (3 per cento) a procedure di acquisto CONSIP, mentre per il 33 per cento a convenzioni e accordi quadro. Gli impegni di competenza relativi a investimenti fissi lordi attengono per il 25 per cento a convenzioni e accordi quadro, e per lo 0,09 per cento a acquisti con procedure CONSIP. Appare, inoltre, piuttosto frequente che, al di là della formale classificazione della spesa (riferibile a scelte, anche risalenti nel tempo, effettuate dal Ministero dell'economia e finanze al momento dell'istituzione del capitolo), in via di fatto la gestione della spesa avvenga attraverso trasferimenti, anche quando è classificata diversamente.

Va infatti notato che il 67 per cento della categoria economica "investimenti fissi lordi" non è relativa a spese di investimento diretto, cioè immediatamente incrementative del patrimonio, ma a trasferimenti e contributi in conto capitale. Anche gli impegni in conto residui di stanziamento (impropri) sono stati assunti in forza di convenzioni e procedure di acquisto per 12,4 milioni e 94,8 milioni attengono a trasferimenti e contributi.

In termini di stanziamenti definitivi, la spesa per consumi intermedi risulta per il 56,3 per cento concentrata sulla Direzione generale per la protezione della natura e del mare (PNM), che ha prodotto anche l'ammontare più elevato di residui di nuova formazione¹⁵

¹³ L'indice peggiora per quanto riguarda i tempi dei pagamenti del CCTA, pari a 27,1 giorni.

¹⁴ La più incisiva attività convenzionale è quella verso ISPRA e soprattutto verso SOGESID. A seguito della convenzione quadro triennale e della direttiva, entrambe emanate il 22 gennaio 2015, ciascuna Direzione generale ha stipulato convenzioni attuative con la società.

¹⁵ I residui riguardano prevalentemente il capitolo 1644 che accoglie le spese per la protezione dell'ambiente marino e noleggio mezzi nautici da destinare alla missione 18 programma 13 "Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino"; gli stanziamenti di competenza definitivi sono pari a 60,17 milioni e i residui di nuova formazione propri sono 38,60 milioni. Sullo stesso capitolo sono, inoltre, stanziati le risorse derivanti da convenzioni con l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Liguria (4,5 milioni), con gli enti gestori delle 27 Aree marine protette (4,6 milioni), con il Consiglio nazionale delle ricerche (2,02 milioni), con Unioncamere (1,35 milioni).

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

(41,9 milioni pari al 56 per cento degli stanziamenti definitivi), evidenziando una capacità di pagamento bassissima¹⁶. Anche la Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, per il danno ambientale e per i rapporti con l'unione europea e gli organismi internazionali ha accumulato residui in misura significativa (15,6 milioni).

Nell'ambito della spesa per consumi intermedi, il dicastero sostiene spese di locazione per 6,23 milioni per i propri uffici. Lo stesso, in effetti, ha fin dal 1998 in uso immobili che occupa sine titulo, per cui corrisponde (prima all'INAIL ora alla Fimit S.g.r. S.p.A.) una indennità di occupazione "temporanea". Risulta, però, destinatario di immobili di proprietà dell'Agenzia del demanio, la cui assegnazione formale è avvenuta in data 19 giugno 2015 ma che risultano ancora occupati dagli uffici del MISE e che, comunque, sono ancora da riqualificare. Sul Ministero gravano anche 1,3 milioni per spese di locazione del CCTA. L'intera spesa di funzionamento del CCTA grava sui consumi intermedi del MATTM per 6,45 milioni, così come sono a carico del Ministero le spese per il funzionamento della Autorità di bacino per 1,2 milioni.

La complessiva gestione dei residui evidenzia una massa di residui iniziali pari a 402,5 milioni e finali di 661,2. I residui di nuova formazione ammontano a complessivi 474,8 milioni, pari al 45,65 per cento degli stanziamenti definitivi.

GESTIONE DEI RESIDUI PER CATEGORIA ECONOMICA
ESERCIZI 2014-2015

TAVOLA 4

(in milioni)

| Classificazione economica | Esercizio | Definitivi iniziali | Pagamenti | Economiche-Maggiori spese | % Riduzione | Giacenza | Nuova formazione | | Finali |
|--|-----------|---------------------|-----------|---------------------------|-------------|----------|------------------|--------|--------|
| | | | | | | | Impropri | Propri | |
| Redditi di lavoro dipendente | 2014 | 1,10 | 0,91 | 0,02 | 84,27 | 0,17 | 0,00 | 0,43 | 0,60 |
| | 2015 | 0,60 | 0,28 | 0,01 | 48,87 | 0,31 | 0,00 | 0,30 | 0,60 |
| di cui imposte pagate sulla produzione | 2014 | 0,06 | 0,05 | 0,01 | 99,06 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 2015 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Consumi intermedi | 2014 | 40,03 | 29,35 | 4,48 | 84,51 | 6,20 | 0,43 | 53,41 | 60,04 |
| | 2015 | 60,04 | 30,34 | 4,98 | 58,83 | 24,72 | 0,00 | 68,65 | 93,37 |
| Trasferimenti di parte corrente | 2014 | 11,74 | 8,49 | 2,40 | 92,83 | 0,84 | 0,00 | 12,48 | 13,32 |
| | 2015 | 13,32 | 3,41 | 0,72 | 30,99 | 9,19 | 0,00 | 35,15 | 44,34 |
| di cui alle amministrazioni pubbliche | 2014 | 9,35 | 8,44 | 0,07 | 91,00 | 0,84 | 0,00 | 12,32 | 13,16 |
| | 2015 | 13,16 | 3,41 | 0,72 | 31,38 | 9,03 | 0,00 | 35,01 | 44,04 |
| Altre uscite correnti | 2014 | 0,03 | 0,02 | 0,00 | 92,96 | 0,00 | 0,00 | 0,88 | 0,88 |
| | 2015 | 0,88 | 0,88 | 0,00 | 99,88 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| SPESE CORRENTI | 2014 | 52,89 | 38,77 | 6,90 | 86,35 | 7,22 | 0,43 | 67,20 | 74,84 |
| | 2015 | 74,84 | 34,91 | 5,71 | 54,28 | 34,22 | 0,00 | 104,09 | 138,31 |
| Investimenti fissi lordi | 2014 | 116,81 | 57,41 | 44,73 | 87,44 | 14,67 | 164,08 | 26,16 | 204,91 |
| | 2015 | 142,68 | 82,26 | 5,02 | 61,17 | 55,41 | 75,86 | 122,25 | 253,52 |
| Trasferimenti in c/capitale | 2014 | 155,44 | 27,55 | 107,96 | 87,17 | 19,94 | 34,83 | 68,06 | 122,83 |
| | 2015 | 185,06 | 73,04 | 15,30 | 47,73 | 96,72 | 12,18 | 160,47 | 269,38 |
| di cui alle amministrazioni pubbliche | 2014 | 152,52 | 25,56 | 107,12 | 86,99 | 19,84 | 34,83 | 68,02 | 122,69 |
| | 2015 | 130,33 | 40,58 | 15,22 | 42,81 | 74,53 | 12,18 | 85,22 | 171,94 |
| SPESE IN CONTO CAPITALE | 2014 | 272,26 | 84,96 | 152,69 | 87,29 | 34,61 | 198,91 | 94,22 | 327,74 |
| | 2015 | 327,74 | 155,30 | 20,31 | 53,58 | 152,13 | 88,04 | 282,72 | 522,89 |
| SPESE FINALI | 2014 | 325,15 | 123,73 | 159,59 | 87,14 | 41,83 | 199,34 | 161,42 | 402,59 |
| | 2015 | 402,59 | 190,21 | 26,02 | 53,71 | 186,35 | 88,04 | 386,81 | 661,20 |
| SPESE COMPLESSIVE | 2014 | 325,15 | 123,73 | 159,59 | 87,14 | 41,83 | 199,34 | 161,42 | 402,59 |
| | 2015 | 402,59 | 190,21 | 26,02 | 53,71 | 186,35 | 88,04 | 386,81 | 661,20 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Come già rilevato, la capacità di pagamento è sensibilmente ridotta rispetto al 2014, quando i residui di nuova formazione rappresentavano circa il 40 per cento degli stanziamenti definitivi. Va detto che una parte significativa di residui è di stanziamento su spese in conto

¹⁶ Si tratta, in parte, di un impegno correlato alla stipula della convenzione per il Servizio di intervento antinquinamento marino, ai sensi della legge del 31 dicembre 1982, n. 979, della durata di 24 mesi, scadente il 31 luglio 2017. Il dicastero ha provveduto all'assunzione di impegni pluriennali per 15,16 milioni nel 2015; 26 milioni nel 2016 e 10,8 milioni nel 2017, sul capitolo 1644.

AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

capitale (88 milioni), formatasi principalmente per l'istituzione del capitolo 8415 cui sono state assegnate risorse di competenza per 63,3 milioni alla fine del 2015 (DMT n. 86001 del 2 dicembre 2015). La gestione in conto residui ha determinato una riduzione dei residui di vecchia formazione del 53,7 per cento, di gran lunga inferiore a quella del 2014 (pari all'87,14 per cento). L'indice di smaltimento si è ridotto soprattutto con riguardo ai trasferimenti in conto capitale alle AAPP: 42,81 per cento nel 2015 a fronte dell'86,99 nel 2014.

Con riguardo ai debiti fuori bilancio, nell'anno 2015 è stata iscritta la somma di 207 milioni, scaturente da sentenza di condanna per risarcimento danni dovuti allo stato di degrado eccedente il deterioramento collegato al normale uso al momento del rilascio degli immobili locati a favore della Commissione VIA-VAS. Poiché l'intero importo è stato saldato nel corso dell'anno, a fine 2015 i debiti fuori bilancio del dicastero risultano pari a 10,8 milioni (di cui 4,4 milioni formati nell'anno), rideterminati in 9,2 milioni, tenendo conto delle somme soltanto impegnate. I debiti sono riconducibili soprattutto a contenzioso che grava sul capitolo 2211 "Spese per l'esecuzione di convenzioni internazionali" (7,5 milioni, di cui 2,8 milioni accertati nel 2015) e che vede come controparte l'Istituto del commercio estero (ICE)¹⁷. Altro debito fuori bilancio rilevante, pari a 1 milione, riguarda le spese di funzionamento delle Autorità di bacino¹⁸ (capitolo 3021) maturato a partire dal 2013: il debito riguarda prevalentemente le spese di locazione delle Autorità di bacino Tevere e Liri-Garigliano-Volturno.

I debiti verso la Tesoreria, che ammontavano a inizio anno a 8,1 milioni, si sono ridotti a 6,7 milioni. Tali debiti riguardano esclusivamente obbligazioni pregresse oggetto di contenzioso per lavori su opere idrauliche deliberati ed affidati dai Provveditorati opere pubbliche a società private. L'Amministrazione rifonde le spese derivanti da detto contenzioso, pur rimanendo estranea fino alla richiesta di pagamento.

Le entrate derivanti da servizi resi dall'Amministrazione ammontano nel 2015 a 536,4 milioni, le somme riassegnabili nell'anno sono state invece 265 milioni, di cui 263,9 milioni riassegnati.

3. Missioni e programmi

Coerentemente con gli esercizi precedenti, anche nel 2015 le risorse finanziarie del dicastero sono assorbite per la maggior parte dalla missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" cui è stato assegnato l'89,2 per cento del totale degli stanziamenti definitivi del dicastero (86,4 nel 2014). Segue la missione 17 "Ricerca e innovazione" con il 7,8 per cento (9,8 nel 2014) e le missioni 32 "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche" e 33 "Fondi da ripartire", rispettivamente del 2 per cento e dello 0,8 per cento.

In termini di valore assoluto, la missione 18 non appare particolarmente rilevante, rappresentando solo lo 0,15 per cento delle risorse di competenza statali a disposizione nel 2015: peraltro, rispetto agli anni precedenti si registra un lieve incremento (nel 2013 l'incidenza era dello 0,10 per cento, nel 2014 dello 0,12 per cento). Va inoltre rilevato che la missione 18 è di carattere trasversale, in quanto alimentata dal MATTM (70,2 per cento), dal Ministero delle politiche agricole e forestali (15,66 per cento) e dal Ministero dell'economia e delle finanze (14,14

¹⁷ Il contenzioso riguarda l'applicazione di un accordo triennale stipulato il 6 luglio 2013, tra il dicastero e l'ICE per un servizio di supporto in tematiche ambientali nell'ambito delle intese bilaterali di cooperazione in una serie di aree geografiche ritenute strategiche. Il Ministero ha sospeso i pagamenti verso l'ICE in attesa di chiarimenti ed integrazioni con i rappresentanti della controparte anche a seguito della relazione della Corte dei conti Sezione centrale di controllo sulla gestione del n. 12 del 22/12/2015 "L'attuazione di iniziative e progetti ambientali in Cina, nell'ambito del programma SICP - *Sino italian cooperation program for environmental protection*".

¹⁸ Le Autorità di bacino, enti funzionali di Stato e Regioni, gravano, per le spese di funzionamento sul MATTM. Sono sette: ADB Adige; ADB Alto Adriatico; ADB Po; ADB Serchio; ADB Arno; ADB Tevere; ADB Liri Garigliano Volturno. Con riguardo a dette Autorità, costituite con la legge n. 183 del 1989, è rimasta ancora irrisolta la problematica della loro sostituzione con le Autorità di bacino distrettuale, previste dall'art. 63 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Ad oggi le Autorità di distretto non risultano ancora costituite, tanto che, con disposizioni successive, è stato necessario prorogare l'operatività delle cessate Autorità di bacino di rilievo nazionale.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

per cento)¹⁹. Invece, al finanziamento della missione 17 (2,86 miliardi di risorse stanziante) corrisponde principalmente il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (per 2,15 miliardi, pari al 75,14 per cento) mentre l'apporto di risorse del dicastero a detta missione è rimasto, nel 2015, pressoché costante (2,86 per cento) con stanziamenti prevalentemente di natura corrente.

TAVOLA 5
PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER PROGRAMMI ESERCIZIO 2015

(in milioni)

| Programmi | C.d.R. | Stanziamenti definitivi | Inc. % su Missione | Inc. % su Totale | Impegni | Residui nuova formazione totali | Residui nuova formazione impropri | Economie/Maggiori spese |
|---|--------|-------------------------|--------------------|------------------|---------------|---------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|
| 03. Ricerca in materia ambientale | SG | 81,93 | 100,00 | 7,88 | 81,92 | 0,08 | 0,00 | 0,01 |
| Totale missione 17 | | 81,93 | 100,00 | 7,88 | 81,92 | 0,08 | 0,00 | 0,01 |
| 03. Valutazioni e autorizzazioni ambientali | DVA | 21,25 | 2,29 | 2,04 | 20,38 | 6,25 | 0,00 | 0,87 |
| 05. Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali | SVI | 119,23 | 12,85 | 11,46 | 117,43 | 93,66 | 1,01 | 0,79 |
| 08. Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale | AGP | 22,09 | 2,38 | 2,12 | 22,09 | 3,11 | 0,00 | 0,00 |
| 11. Coordinamento generale, informazione e comunicazione | SG | 16,10 | 1,74 | 1,55 | 14,71 | 12,69 | 1,05 | 0,34 |
| 12. Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche | STA | 434,92 | 46,87 | 41,81 | 417,42 | 198,54 | 15,88 | 1,62 |
| 13. Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino | PNM | 168,62 | 18,17 | 16,21 | 165,01 | 51,20 | 0,50 | 3,11 |
| 15. Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti | RIN | 60,26 | 6,49 | 5,79 | 58,06 | 34,99 | 1,46 | 0,73 |
| 16. Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili | CLE | 85,56 | 9,22 | 8,23 | 16,93 | 72,53 | 67,97 | 0,66 |
| Totale missione 18 | | 928,02 | 100,00 | 89,22 | 832,02 | 472,97 | 87,87 | 8,12 |
| 02. Indirizzo politico | GAB | 10,05 | 45,50 | 0,97 | 8,21 | 0,37 | 0,00 | 1,84 |
| 03. Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza | AGP | 12,04 | 54,50 | 1,16 | 11,02 | 1,44 | 0,17 | 0,85 |
| Totale missione 32 | | 22,09 | 100,00 | 2,12 | 19,22 | 1,81 | 0,17 | 2,70 |
| 01. Fondi da assegnare | AGP | 8,13 | 100,00 | 0,78 | 2,43 | 0,00 | 0,00 | 5,69 |
| Totale missione 33 | | 8,13 | 100,00 | 0,78 | 2,43 | 0,00 | 0,00 | 5,69 |
| Totale | | 1.040,17 | | 100,00 | 935,60 | 474,86 | 88,04 | 16,53 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Con riferimento all'analisi dei programmi, si anticipa una sintetica evidenziazione delle caratteristiche generali, per poi procedere ad una trattazione più approfondita di quelli più rilevanti, tenuto conto sia della rilevanza economica che dell'importanza intrinseca. In merito alla relazione tra programmi e centri di responsabilità (C.d.R.) affidatari, si evidenzia nel 2015 una corrispondenza univoca tra programmi e C.d.R.²⁰, nel senso che ciascun programma appare affidato ad un unico Centro di responsabilità.

Il programma 17.3 "Ricerca in materia ambientale", l'unico della missione 17, assegnato nel 2014 alla DG Sviluppo sostenibile (SVI) e ed alla DG Affari generali (AGP), nel 2015 è stato, infatti, attribuito solo al Segretariato generale (SG). Al programma è assegnato il 7,88 per cento dello stanziamento totale del Ministero. Le risorse sono prevalentemente di parte corrente e riguardano trasferimenti per la ricerca destinati ad ISPRA (circa 62 milioni, pari al 5,96 per cento

¹⁹ Il Ministero dello sviluppo economico, che, seppur in misura marginale, aveva contribuito a finanziare la missione fino al 2014, dal 2015 non apporta più risorse.

²⁰ I centri di responsabilità del dicastero sono: Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (GAB - C.d.R. 1); DG per la protezione della natura e del mare (PNM - C.d.R. 2); DG per lo sviluppo sostenibile, per il danno ambientale e per i rapporti con l'unione europea e gli organismi internazionali (SVI - C.d.R. 4); DG per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali (DVA - C.d.R. 5); DG degli affari generali e del personale (AGP - C.d.R. 7); DG per la salvaguardia del territorio e delle acque (STA - C.d.R. 8); Segretariato generale (SG - C.d.R. 9); DG per i rifiuti e l'inquinamento (RIN - C.d.R. 10); DG per il clima e l'energia (CLE - C.d.R. 11).

AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

dello stanziamento complessivo), ma risultano significativi anche i contributi agli investimenti (circa 20 milioni).

La missione 18, nel 2015, è stata integrata con due nuovi programmi: 15 “Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti” e 16 “Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili”, attribuiti alle due Direzioni di nuova istituzione: DG rifiuti e inquinamento (RIN) e DG clima ed energia (CLE); i programmi n. 3, 5, 11 e 12 hanno modificato la loro denominazione²¹.

Il programma 18.03 “Valutazioni e autorizzazioni ambientali” della missione 18 è finalizzato all’attività necessaria alla valutazione ambientale e strategica delle opere pubbliche²². Esso ha stanziamenti definitivi per 21,2 milioni (2,04 per cento degli stanziamenti del dicastero e 2,29 per cento della missione 18). La spesa è prevalentemente per consumi intermedi (12,6 milioni pari all’1,21 per cento degli stanziamenti complessivi). Una cospicua parte delle risorse del programma è destinata all’attività di valutazione ambientale.

L’implementazione ed il miglioramento dell’attività di valutazione, oggetto di specifica priorità politica nella direttiva 2015, potrebbe essere facilitata dall’applicazione dell’art. 2 della legge n. 221/2015 (c.d. Collegato ambientale) che ha previsto l’incremento dell’aliquota di prodotto annualmente versata al MATTM per la coltivazione degli idrocarburi in mare, da destinare specificamente all’attività di valutazione ambientale in ambito costiero e marino.

Con riferimento ai consumi intermedi, otto milioni sono allocati sul capitolo 2701, le cui risorse sono destinate per la maggior parte alle spese per remunerare i componenti e per il funzionamento della Commissione valutazione impatto ambientale e strategico (VIA-VAS) e Autorizzazione integrata ambientale (AIA). Da quanto comunicato dal Ministero, per la Commissione VIA-VAS è stata impegnata (cap. 2701/28) nel 2015 la somma di 5,85 milioni e pagata la somma di 5,61 milioni, a fronte di entrate accertate di 1,59 milioni, corrispondenti al versamento posto a carico dei destinatari dei pareri. In aggiunta a dette spese, il MATTM ha anche fatto fronte ad ulteriori impegni per beni e servizi pari a 1,53 milioni, di cui 1,45 da convenzione con Sogesid.

La considerevole spesa sostenuta è verosimilmente destinata a ridursi, tenuto conto del più contenuto numero dei componenti e dei nuovi requisiti che gli stessi dovranno possedere, in forza del d.m. del 6 maggio 2015, che ha applicato l’art. 12 del DL n. 91/2014. Tale norma, nel diminuire i componenti della Commissione da 50 a 40 membri ha anche demandato al MATTM di ripartire le quaranta unità per profili di competenza ed esperienza, stabilendo i relativi criteri. Al momento, il decreto di composizione della nuova Commissione (tenuto conto che la precedente è scaduta il 19 luglio 2014) è in corso di registrazione presso il competente Ufficio della Corte dei conti.

Il programma 18.05 “Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali” ha risorse per 119,2 milioni (11,46 per cento degli stanziamenti complessivi) con prevalente concentrazione di risorse nella categoria contributi agli investimenti esteri (77,3 milioni pari al 7,44 per cento del totale) e nei consumi intermedi (27 milioni pari al 2,65 per cento del totale). E’ nell’ambito di tale programma che si è sviluppata l’attività correlata alla partecipazione dell’Italia alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) che nel dicembre 2015 si è sostanziata nella elaborazione dell’Accordo globale chiuso a Parigi nell’ambito della 21^a Conferenza delle parti (COP21). Nell’ambito dell’attuazione del programma 5 è stata avviata anche l’attività per l’adozione della Strategia nazionale di sviluppo sostenibile.

²¹ Nel 2014 i programmi riportavano la seguente denominazione: 18.03 Prevenzione e riduzione integrata dell’inquinamento; 18.05 Sviluppo sostenibile; 18.12 Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche.

²² All’interno del programma rientrano anche le risorse (in termini di trasferimenti ad ISPRA) destinate alle attività relative all’attuazione del Regolamento CE n. 1907/2006 concernente la registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche (REACH) e l’istituzione dell’Agenzia europea per le sostanze chimiche.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Il programma 18.08, relativo alla “vigilanza e repressione in ambito ambientale”, è attribuito alla competenza della DG affari generali e personale (AGP) ed ammonta il 2,12 per cento degli stanziamenti del MATTM ed il 2,38 per cento della missione 18. Lo stanziamento complessivo del programma di 22 milioni copre le spese del personale (15,7 milioni) e le spese di funzionamento del CCTA (6,5 milioni)²³. La specifica vigilanza e repressione del danno ambientale, che costituisce il contenuto tipico del programma, è rimessa interamente al CCTA, che opera in parallelo con l'attività svolta anche da altri Corpi, funzionalmente dipendenti dal MATTM *rationae materiae* (Capitanerie di porto, Corpo Forestale, Guardia di Finanza). La CCTA annualmente redige una relazione sulle attività condotte, cui si rinvia.

Il programma 18.11 “Coordinamento generale, informazione e comunicazione”, attuato dal Segretariato generale (SG), incide per una percentuale piuttosto bassa sugli stanziamenti complessivi (1,55 per cento pari a 16,1 milioni) e presenta un elevato ammontare di risorse destinate a contributi agli investimenti per 11,9 milioni, che sebbene impegnati sono tutti transitati nel conto residui, in quanto non pagati.

Il programma 18.16 “Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili” è di pertinenza della DG per il clima e l'energia (CLE) istituita nel 2015. Ha stanziamenti complessivi per 86 milioni, pari all'8,23 per cento del totale. La spesa è principalmente classificata in investimenti fissi, quasi completamente trasmigrati in residui di stanziamento, per effetto dell'istituzione del capitolo 8415 che a dicembre 2015, ha avuto uno stanziamento di competenza di circa 63 milioni. Nell'ambito del programma si è proceduto all'utilizzo del Fondo rotativo di Kyoto (che prevede finanziamenti a tasso agevolato per l'efficientamento energetico e per la mobilità sostenibile) e con decreto direttoriale del 16 giugno 2016 è stata adottata la Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (SNAC).

3.1. Programma “18.12 Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e delle bonifiche”

Il programma assorbe la maggior parte delle risorse del dicastero per un ammontare complessivo di 434,91 milioni (41,81 per cento degli stanziamenti complessivi); l'area degli interventi interessa sia la priorità politica 2, relativa al dissesto idrogeologico e salvaguardia dei corpi idrici, sia la priorità politica 3, che riguarda le attività di bonifica.

Il programma viene attuato dalla Direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque (STA), ed è caratterizzato da attività di regolamentazione e monitoraggio degli interventi attuati sul tutto il territorio nazionale, anche attraverso Accordi quadro e di programma, finanziati anche con risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC), secondo riparti contenuti in apposite delibere CIPE. Le istituzioni coinvolte sono molteplici: Regioni ed Enti locali, ma anche il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il programma, in termini di spese del personale (20,33 milioni) e consumi intermedi (2,9 milioni), impiega risorse poco rilevanti (rispettivamente dell'1,96 per cento e 0,29 per cento del totale stanziamenti definitivi)²⁴. Le risorse del programma sono, infatti, destinate prevalentemente a contributi in conto capitale ad Amministrazioni locali (251,35 milioni) e ad investimenti fissi (102,96 milioni). Invero, nelle suddette categorie sono presenti impegni relativi a prestazioni professionali Sogesid pari a 6,12 milioni; le prestazioni fatturate da Sogesid nell'anno 2015 sono state di 3,4 milioni e sono state svolte da 48,5 unità/AAp,

²³ Il capitolo 3641 acceso per le spese di funzionamento si è dimostrato negli anni insufficiente per il sostentamento delle spese del Comando ed ha generato DFB per complessivi 2,28 milioni (di cui 476 mila nel 2015).

²⁴ L'Amministrazione ha comunicato che a dicembre 2015 è stato sottoscritto tra MATTM e Servizio di protezione civile (SPC) l'atto esecutivo di un progetto per l'impiego di 106 volontari del SPC da impiegare presso le Autorità di bacino nazionali/Distretti con risorse a carico del dicastero.