

AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

aggiuntive rispetto al personale ministeriale utilizzato di circa 65 unità/AAp e al personale ISPRA di 4 unità/AAp. Le spese del personale comprendono anche i trasferimenti alle Autorità di bacino per 15,6 milioni.

In tema di risorse idriche, la Direzione ha svolto attività istruttoria sugli interventi finanziati da diverse delibere CIPE, ed in particolare, dalla delibera n. 60/2012, soprattutto in funzione del superamento del contenzioso comunitario in materia di acque reflue urbane ex artt. 258 e 260 TFUE (direttiva comunitaria n. 91/271/CE: procedura n. 2014/2059²⁵; procedura n. 2009/2034 nelle aree sensibili²⁶; procedura n. 2004/2034 nelle aree normali²⁷).

La succitata delibera CIPE n. 60/2012²⁸ ha previsto 176 interventi del valore complessivo di 1,8 miliardi, ritenuti “prioritari e urgenti a carattere regionale” relativi al settore idrico (depurazione/collettamento) da realizzarsi nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia per il superamento delle procedure di precontenzioso e contenzioso comunitario. Su tali interventi il MATTM non attua monitoraggio di risorse, in quanto di provenienza FSC, ma segue i procedimenti di attuazione della procedura d’infrazione comunitaria. Di questi interventi, 80 sono stati commissariati e 26 sono stati oggetto di diffida, cui potrà seguire la nomina del commissario. Nel solo 2015 si è proceduto al commissariamento di 64 agglomerati su cui operare 107 interventi del valore finanziario di 1,14 miliardi.

Nell’ambito del riordino del Sistema idrico integrato, è stata istruita l’attività di accertamento, in ambito regionale, dell’adempimento degli obblighi imposti dall’art. 147 del d.lgs. n. 152/2006, a seguito della quale sono state attuate le procedure per l’esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni inadempienti nell’individuazione degli enti di governo d’ambito.

Sempre in funzione del superamento del contenzioso comunitario, ai sensi dell’art. 1, comma 112 della legge n. 147 del 27 dicembre 2013 (legge di stabilità 2014), è stato istituito, presso il MATTM il Fondo per il finanziamento del “Piano straordinario di tutela e gestione della risorsa idrica” finalizzato in via prioritaria a potenziare la depurazione dei reflui urbani. Il Piano comprende 132 interventi (di cui 28 cantierati), per un costo complessivo di 240,6 milioni,

²⁵Concernente il trattamento delle acque reflue urbane per 1700 agglomerati per cui il Ministero ha espresso parere motivato a seguito di lettera di messa in mora da parte della Commissione.

²⁶Il 10 aprile 2014 la Corte di giustizia europea ha emesso sentenza di condanna ex art. 258 TFUE nella causa C-85/13 per 41 agglomerati urbani distribuiti su 11 Regioni con carico generato superiore a 10.000 a.e. (abitanti equivalenti) che scaricano in aree sensibili. Ad ottobre 2015, la Commissione, valutate le informazioni trasmesse, ha ritenuto 5 agglomerati, oggetto di contenzioso, conformi alla direttiva.

²⁷Il 19 luglio 2012 nella causa C-565/10 la Corte di giustizia europea ex art. 260.1 TFUE ha condannato lo Stato italiano alle spese di giudizio per mancato adeguamento, nei termini previsti dalla direttiva comunitaria n. 91/271/CEE, dei sistemi di raccolta e di trattamento delle acque reflue provenienti da agglomerati urbani con oltre 15.000 abitanti equivalenti (a.e.) che scaricano in “aree normali” i quali avrebbero dovuto essere dotati, a far data dal 31 dicembre 2000, di un sistema di reti fognarie conforme ai requisiti comunitari e per i quali la totalità delle acque coltate avrebbe dovuto essere assoggettata ad un trattamento secondario o ad un trattamento equivalente. La sentenza impone la necessità che lo Stato italiano avvii al più presto le opere necessarie per adempiere agli obblighi previsti, in modo da evitare l’apertura di una procedura di infrazione per mancata esecuzione di una pronuncia di inadempimento della Corte ai sensi dell’articolo 260.2 TFUE, che comporterebbe l’irrogazione di pesanti sanzioni pecuniarie. Le sanzioni previste sono rappresentate da una sanzione forfettaria di 40 milioni, una prima penalità semestrale di 39,8 milioni e una seconda penalità semestrale di 33,4 milioni, da corrispondere entro il 25 marzo 2016. A seguito della lettera di messa in mora inviata dalla Commissione allo Stato italiano, il MATTM ha provveduto a rispondere in data 9 febbraio 2016.

²⁸“Fondo per lo sviluppo e la coesione – Programmazione regionale. Assegnazione di risorse a interventi di rilevanza strategica regionale nel Mezzogiorno nei settori ambientali della depurazione delle acque e della bonifica di discariche”. La delibera prevede che gli interventi, di competenza regionale, dovranno essere attuati mediante Accordi di programma quadro (APQ) rafforzati, nell’ambito dei quali sono individuati: i soggetti attuatori; gli indicatori di risultato e di realizzazione; i cronoprogrammi di attuazione e appaltabilità; i sistemi di verifica delle condizioni di sostenibilità finanziaria e gestionale; i meccanismi sanzionatori a carico dei soggetti inadempienti; appropriati sistemi di gestione e di controllo (anche con riferimento all’ammissibilità e congruità delle spese e alla qualità e completezza delle elaborazioni progettuali).

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

finanziato con risorse di varia provenienza²⁹. Si riporta di seguito la tavola riassuntiva, che evidenzia una piena copertura finanziaria degli interventi.

TAVOLA 6

INTERVENTI DI FOGNATURA E DEPURAZIONE: FINANZIAMENTO
PIANO STRAORDINARIO DI TUTELA E GESTIONE DELLA RISORSA IDRICA
(LEGGE DI STABILITÀ 2014, ART. 1, COMMA 112 DELLA LEGGE N. 147 DEL 27 DICEMBRE 2013)

(in milioni)

Interventi (aggiornati a dicembre 2015)	Numero	Costo	Fonte di finanziamento					Totale
			Stato (*)	di cui MATTM	Autonomie locali	Fondi comunitari	Privati	
Avviati a cantiere nel 2014	1	7,60	1,00	1,00			6,60	7,60
Avviati a cantiere nel 2015	27	43,65	21,64	15,22	16,29		5,73	43,65
Conclusi avviati a cantiere 2014-2015								
Da avviare a cantiere nel 2016	104	189,36	103,62	73,61	37,22		48,52	189,36
Interventi da avviare 2017-2018								
Interventi da avviare								
Totale complessivo	132	240,61	126,25	89,83	53,51	0,00	60,85	240,61
Pagamenti totali al 2014								
Pagamenti 2015		10,70	(**)	1,90	(**)		(**)	(**)

Fonte: elaborazione su dati forniti dall'Amministrazione (esclusi gli interventi della delibera CIPE n. 60/2012)

(*) Includono eventuali risorse FSC. Le risorse MATTM sono stanziati sul capitolo 1822. (**) I pagamenti comprendono anche i prestiti concessi a valere sulle fonti di finanziamento.

Ai sensi dell'art. 36-bis DL n. 83/2012, con d.m. ambiente n. 7 dell'11 gennaio 2013 è stata effettuata la ricognizione dei SIN³⁰, individuando quelli che non soddisfano i requisiti dell'art. 252 del d.lgs. n. 152/2006. Gli stessi sono stati, pertanto, rideterminati da 57 a 40, di cui uno da perimetrare. I 17 ex SIN sono stati classificati quali siti di interesse regionale (SIR). Si segnala che ad oggi, 7 SIN su 40 risultano commissariati³¹.

Le risorse complessivamente stanziati dal Ministero per interventi di bonifica di competenza pubblica nei 57 SIN originariamente individuati, ammontano a circa 2 miliardi e sono state trasferite alle Regioni, ai Commissari delegati e alle Province autonome di Trento e Bolzano. La tavola seguente riporta un prospetto riepilogativo elaborato dall'Amministrazione sulla

²⁹ Il MATTM finanzia il piano con 89 milioni. Il capitolo 1822 "fondo per la tutela e la gestione delle risorse idriche, finalizzato a potenziare la capacità di depurazione dei reflui urbani" nel 2015 presenta risorse stanziati per 30 milioni totalmente impegnate che non ha visto nessun trasferimento di competenza ad Amministrazioni locali. I residui iniziali erano, infatti, di 9,8 milioni (di cui pagati 1,9 milioni alla Regione Piemonte e al Consiglio di bacino Brenta) e i residui finali sono 37,9 milioni.

³⁰ La legge del 9 dicembre 1998, n. 426 recante "Nuovi interventi in campo ambientale" ha previsto l'istituzione di un Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati. In attuazione alla citata legge, il Ministero, con il d.m. del 18 settembre 2001, n. 468, ha adottato il Regolamento recante il "Programma nazionale di bonifica e di ripristino ambientale", con il quale si è provveduto, tra l'altro, a ripartire tra i Siti di bonifica di interesse nazionale (SIN) all'epoca già individuati, le risorse disponibili. Ai fini dell'utilizzo delle risorse, l'art. 6, comma 2, del citato d.m. n. 468/2001 ha previsto l'emanazione di appositi "Atti di disciplina" (ad es. delibere di Giunta regionale) da parte di Regioni e Province autonome. Con il d.m. n. 308 del 28 novembre 2006 "Regolamento recante integrazioni al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 18 settembre 2001, n. 486 concernente il "Programma nazionale di bonifica e di ripristino ambientale dei siti inquinati" ha assegnato, ad integrazione di quanto già previsto dal d.m. n. 468/01, nuove risorse a favore degli ulteriori SIN identificati con le leggi successive. In aggiunta a tali risorse, il Ministero ha assegnato a favore dei SIN ulteriori finanziamenti a valere su risorse ordinarie di bilancio, risorse del fondo di sviluppo e coesione (ex FAS) attribuite al dicastero, risorse derivanti da atti transattivi stipulati con soggetti economici operanti sui siti inquinati. L'art. 2 del citato d.m. n. 308/2006 ha previsto la necessità di ricorrere a strumenti di programmazione negoziata (*Accordi di programma*), da sottoscrivere tra Ministero e Regioni, Enti locali e le Amministrazioni centrali coinvolte, a vario titolo, nel procedimento di bonifica, per la disciplina delle risorse. Nel caso di risorse CIPE (sia destinate alle Regioni che al Ministero), la disciplina è invece necessariamente attuata (come previsto dalle stesse delibere di assegnazione delle risorse) mediante la stipula di *Accordi di programma quadro rafforzati*, firmati anche dal Ministero dello sviluppo economico, oggi Agenzia per la coesione territoriale.

³¹ I SIN commissariati sono: Napoli Bagnoli Coroglio; Brescia Caffaro; Cogoleto Stoppani; Taranto; Crotone (nomina in corso); Bussi sul Tirino, Giugliano Laghetti di Castelvolturno.

AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

ricognizione delle risorse stanziare per i SIN e gli ex SIN, la cui titolarità dei procedimenti, in base al d.m. richiamato, è stata trasferita alle Regioni.

TAVOLA 7

RICOGNIZIONE DELLE RISORSE STANZIATE NEI SIN E EX SIN
(DATI AGGIORNATI AL 31/12/2015)

(in milioni)

Interventi	N.	Fonte di finanziamento					Sito da bonificare		
		PNB (*) Mattm	Mattm ordinarie	CIPE- Mattm	Totale Mattm	Altri soggetti	Totale	% Impegni su stanziamenti	% Spese su stanziamenti
SIN	39	543,68	1.416,67	31,13	1.991,48	1.393,75	3.385,23	60,54	42,98
ex SIN	17	77,11	19,04	55,91	152,06	44,36	196,41	69,47	(**)

Fonte: elaborazione su dati forniti dall'Amministrazione - I SIN sono stati rideterminati con riferimento al d.m. n. 7 dell'11/01/2013, in tutto sono 40, uno è in corso di perimetrazione

(*) PNB: Programma nazionale di bonifica (d.m. n. 468/01 e d.m. n. 308/06). (**) Il dato non è stato indicato.

Nel 2015 è avvenuto il perfezionamento di due Accordi di programma, relativi alla bonifica dei SIN di Piombino e Trieste. Inoltre, sono state emanate ordinanze relative a limiti di utilizzo del territorio per i SIN dei laghi di Mantova e per il SIN di Brescia Caffaro, Laguna di Grado Marano e Bacino del fiume Freddo.

Con decreto direttoriale n. 4/2015 l'Amministrazione ha provveduto a ripartire le risorse previste nella legge di stabilità 2015 per la messa in sicurezza di strutture contaminate da amianto nei SIN (135 milioni). E' stato, pertanto, definito uno specifico programma per la bonifica dell'amianto nei Comuni della Valle del Belice per complessivi 10 milioni ed inserito in un apposito Accordo di programma quadro.

Il monitoraggio dello stato di avanzamento procedurale, fisico e finanziario degli interventi inseriti negli Accordi di programma quadro avviene mediante l'esame delle schede di monitoraggio del Programma nazionale di bonifica, nonché attraverso il sistema di rilevazione informatizzato "Sistema gestione progetti" (SGP), messo a disposizione dall'Amministrazione capofila, ex Ministero dello sviluppo economico, oggi Agenzia per la coesione territoriale. La Direzione STA ai sensi dell'art. 7 del d.m. n. 468/2001 svolge il monitoraggio del Programma nazionale di bonifica attraverso le seguenti fasi: predisposizione della circolare e delle schede di monitoraggio annuali (che comprendono anche gli interventi previsti negli Accordi di programma e negli Accordi di programma quadro); istruttoria congiunta tra Regione e Direzione (in coordinamento con tra la Divisione programmazione e la Divisione bonifiche per quanto di rispettiva competenza), fino alla trasmissione formale, da parte delle Regioni, delle schede condivise.

Con la legge di stabilità 2014 (art. 1, comma 113, della legge del 27 dicembre 2013) sono stati previsti appositi fondi per il finanziamento di un Piano straordinario di bonifica delle discariche abusive interessate da procedura di infrazione comunitaria n. 2003/2007, esitata nella sentenza di condanna del 16 aprile 2013 C-196/13, con lo stanziamento sul capitolo 7512 (categoria XXII contributi agli investimenti) di 30 milioni nel 2014 (ridotte poi a 29,48 milioni) e 30 milioni nel 2015.

A seguito della mancata esecuzione della sentenza del 26 aprile 2007 nella causa C-135/05 (art. 258 TFUE) relativa alla inottemperanza agli obblighi derivanti dalle direttive sui rifiuti, sui rifiuti pericolosi e sulle discariche di rifiuti in riferimento a 223 discariche, il 2 dicembre 2014 la Corte di giustizia UE, nella causa C-196/13, ha condannato l'Italia al pagamento di una sanzione forfettaria di 40 milioni (versata il 1 febbraio 2015) e di una penalità semestrale di 42,8 milioni, per 200 discariche ancora abusive presenti in 18 regioni. Tale importo è stato successivamente ridotto poiché la Commissione ha riconosciuto la messa a norma di 14 discariche e un errore di censimento, escludendo quindi 15 siti dal pagamento della penalità semestrale ricalcolata in 39,8 mln per le restanti 185 discariche. La prima penalità semestrale è stata saldata in data utile. Delle 185 discariche abusive, la

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Commissione ha riconosciuto la messa in regola di altre 30, riquantificando la penalità dovuta per il secondo semestre successivo alla sentenza del 2014 (periodo 3 giugno 2015 – 2 dicembre 2015) in 33,4 milioni, da versare entro il 25 marzo 2016, pena l'applicazione di interessi di mora e la possibile apertura di una procedura di compensazione. Le discariche ancora oggetto di procedure d'infrazione sono, quindi, 155.

A seguito di detta condanna, con d.m. n. 303 del 9/12/2014 il dicastero ha adottato il Piano sopra richiamato relativo a 45 discariche (poi rideterminate in 44) con parziale copertura finanziaria. Con le risorse disponibili pari a 68,38 milioni, di cui 59,48 milioni del dicastero e 8,9 milioni fondi regionali, sono stati sottoscritti appositi Accordi quadro regionali per finanziare interventi di messa in sicurezza e bonifica relativi a 29 discariche situate in Abruzzo (valore 15,8 milioni), Puglia (9,3 milioni), Sicilia (2,3 milioni) e Veneto (40,73 milioni). La gravità della vicenda è intensificata dalla constatazione che, come riferisce l'Amministrazione, ad oggi, non è stata presentata alcuna istanza da parte delle Regioni di erogazione delle risorse stanziare, e che, pertanto le disponibilità risultano tutte tra i residui propri finali.

In tema di difesa del suolo ed, in particolare, in materia di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico (attività pianificatorie, istruttorie e di ripartizione delle risorse finanziarie), il MATTM, ai sensi dell'art. 7 del DL n. 133/2014, opera di concerto con la Struttura tecnica di missione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, istituita ai sensi del dPCM 27 maggio 2014 e, per quanto di competenza, con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. In questo ambito, il Ministero ha avviato il Piano nazionale degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico per il periodo di programmazione FSC 2014-2020.

Nell'ambito della programmazione 2015-2020 del Piano nazionale è stato approvato il Piano stralcio degli interventi nelle aree metropolitane e urbane, di cui al dPCM del 15/09/2015, che ha previsto 132 interventi in aree metropolitane e urbane, per un valore complessivo di 1,30 miliardi. Dei 132 interventi, 33 (del valore di 800,6 milioni) sono stati ricondotti alla programmazione 2014-2020 e finanziati dal MATTM per 654,19 milioni.

Nella tavola seguente si riepilogano gli interventi, avviati dal 1999 fino al 2015, monitorati dal dicastero in materia di dissesto idrogeologico³², i cui dati risiedono nella sistema informativo Repertorio nazionale degli interventi della difesa del suolo (ReNDIS), con specifica evidenza del Piano stralcio e degli Accordi di programma stipulati nel 2010-2011.

TAVOLA 8

STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI FINANZIATI DAL MATTM
PER LA MITIGAZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO (DATI AGGIORNATI A GENNAIO 2016)

(in milioni)

Fase di attuazione	Interventi inseriti in Piani e Programmi dal 1999 ad oggi			di cui PN Aree urbane 2014-2020		di cui AdP 2010-11 e atti integrativi	
	N.	Costo	% costo	N.	Costo	N.	Costo
in progettazione	434	643,48	12,51	33	654,19	328	467,14
in esecuzione	989	1.457,75	28,34			675	1.088,64
conclusi	3.231	2.099,87	40,82			477	276,85
da avviare o dati non comunicati	177	943,01	18,33			140	284,75
Totale	4.831	5.144,11	100,00	33	654,19	1.620	2.117,38

Fonte: report sintetico sullo stato di attuazione degli interventi redatto dall'ISPRA a febbraio 2016 – Le risorse MATTM sono allocate sui capitoli 7511, 8531 (entrambi categoria XXII contributi agli investimenti), 8551 e 8582 (appartenenti alla categoria XXI, investimenti fissi lordi)

La parte della programmazione 2015-2020 relativa al Piano stralcio (99 interventi pari a 648,87 milioni) non risulta, pertanto, finanziata. Inoltre, con riguardo al successivo triennio di

³² Ai fini del monitoraggio di tutti gli interventi finanziati dal MATTM per la mitigazione del rischio idrogeologico, il dicastero si avvale del supporto tecnico scientifico dell'ISPRA.

AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

programmazione, 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).

3.2. Programma 18.13 "Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino"

Il programma 13 ha risorse di competenza per 168,6 milioni (16,21 per cento del totale) costituite prevalentemente da trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (78,16 milioni -7,51 per cento sul totale) e da consumi intermedi (74,4 milioni -7,15 per cento sul totale). Molto consistenti sono i residui³³.

Il programma è caratterizzato dai significativi trasferimenti a Castalia Consorzio Stabile S.c.p.A., società consortile italiana, specializzata nelle attività marittime, che dal 1986 assicura, tramite Convenzioni, servizi di antinquinamento costiero e marino e di pronto intervento. Nel 2015, ad essa è stata aggiudicata la gara comunitaria per il servizio di intervento antinquinamento marino, ai sensi della legge del 31 dicembre 1982 n. 979, del valore di 42.620.836,00 euro più IVA, della durata di 24 mesi (scadenza 31 luglio 2017)³⁴. Nel 2015 si è provveduto anche alla stipula di convenzioni con il Corpo delle Capitanerie di Porto³⁵, con le Agenzie regionali per la protezione ambientale, con CNR, con Aree marine protette.

Nel 2015 il Ministero ha definito le basi della "strategia marina" di cui agli artt. 10 comma 1 e 11, comma 1 del d.lgs. n. 190/2010 di attuazione della direttiva "Marine strategy" n. 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino.

Con il d.m. dell'11/02/2015 n. 22, il MATTM ha provveduto a determinare gli indicatori associati ai traguardi ambientali e i programmi di monitoraggio tesi a dare corpo a detta strategia. In forza di tale decreto, il Ministero ha sottoscritto, nel dicembre 2014, apposite convenzioni con le Agenzie regionali per la protezione ambientale delle regioni costiere: Liguria, Calabria ed Emilia Romagna, rispettivamente capofila delle tre sotto-regioni Mediterraneo occidentale, Mar Ionio - Mediterraneo centrale, Mar Adriatico, per l'avvio dei programmi di monitoraggio, impegnando, nel corso del 2015, 4,5 milioni. Inoltre, a seguito di appositi incontri, nel dicembre 2015 la Direzione ha sottoscritto con il CNR un Protocollo d'intesa mirato a formalizzare una collaborazione finalizzata a completare in maniera integrata e coerente il quadro delle attività in corso in tema di monitoraggi dell'ambiente marino, per cui è stato assunto l'impegno di 2,02 milioni. In più, nella considerazione che le Aree marine protette rappresentano un interlocutore in grado di fornire un importante contributo al conseguimento del buono stato ecologico, è stato assunto l'impegno di 4,67 milioni a favore degli enti gestori delle 27 Aree marine protette. Altresì, il Ministero, nel dare attuazione al capo III della direttiva che prevede un "Programma di misure" (PoM) concrete (di carattere tecnico, legislativo, fiscale e politico) da attuare per raggiungere e mantenere un buono stato ambientale, in data 12 febbraio 2015 ha stipulato con Unioncamere un Accordo quadro per una collaborazione sinergica nel quadro delle attività di conservazione della biodiversità e della tutela marino costiera per lo sviluppo di

³³ I residui di competenza sono costituiti in prevalenza da residui propri di circa 50 milioni e i residui finali pari a 75,3 milioni. La quota maggiore dei residui di nuova formazione è concentrata sul capitolo 1644 (38,6 milioni), relativo ai consumi intermedi (totale risorse stanziato nella categoria 60,17 milioni) e sul capitolo 1551 relativo a trasferimenti correnti ad Amministrazione pubbliche locali per 4,1 milioni.

³⁴ Il dicastero ha provveduto all'assunzione di impegni pluriennali sul capitolo 1644 su cui insistono anche ulteriori risorse sempre a favore di Castalia per noleggio, in forza di atto aggiuntivo al contratto predetto, del rimorchiatore Melilli e di mezzi nautici e pattugliamento nelle aree maggiormente a rischio nei pressi delle piattaforme *off-shore* per l'estrazione di olio.

³⁵ Sempre sullo stesso capitolo 1644 sono stanziato le risorse derivanti da convenzioni stipulate con il Comando generale delle Capitanerie di porto, l'ultima delle quali stipulata in data 21/12/2015 avente ad oggetto l'attività di prevenzione e lotta dell'inquinamento marino, del valore complessivo di 7,8 milioni.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

economia sostenibile nei territori. In forza di tale Accordo, in data 27 maggio 2015 la Direzione competente ed Unioncamere hanno sottoscritto una Convenzione, la cui spesa è di 1,35 milioni.

Al programma 13 afferisce il riordino degli Enti parco, avvenuto in applicazione del d.P.R. n. 73 del 16 aprile 2013, nonché la problematica relativa all'adozione degli strumenti di programmazione e pianificazione. Infatti, in forza del dPCM del 23 gennaio 2013, che ha ridotto la dotazione organica degli Enti da 529 a 473 unità, le Amministrazioni interessate avrebbero dovuto adottare, entro sei mesi dal predetto dPCM, i regolamenti di organizzazione, secondo i rispettivi ordinamenti, ma ad oggi le procedure di approvazione di detti regolamenti non risultano concluse³⁶.

Va, invero, rilevato che le fasi successive all'approvazione della proposta di Piano da parte del Consiglio direttivo e all'inoltro dello stesso alla Regione - che prevedono l'adozione regionale, la pubblicazione e la presentazione delle osservazioni e la loro valutazione, le intese della Regione con l'Ente parco e con i Comuni relativamente alle zone D di Piano - restano condizionate da un procedimento di legge alquanto complesso e disomogeneo. Peraltro, data la sovraordinazione del Piano rispetto a tutti gli altri strumenti locali e regionali, la sua mancata adozione impedisce la predisposizione di qualsiasi altro provvedimento programmatico o regolamentare. Inoltre, il procedimento di approvazione ai sensi della legge n. 394/91, anche per i Piani già predisposti e/o adottati, deve essere integrato dal processo di Valutazione ambientale strategica (VAS) di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 152/2006 curato dagli stessi Enti parco e dalle Regioni, che comporta ulteriori ritardi. Per quello che riguarda i Regolamenti, il procedimento prevede: la proposta formalizzata dal Consiglio direttivo, previo parere della Comunità del parco; l'istruttoria del Ministero per la verifica dei contenuti rispetto alle previsioni di legge e del Piano; il reinoltro all'Ente parco per il nuovo parere della Comunità del Parco e la delibera del Consiglio Direttivo; l'inoltro alla Regione per l'espressione dell'intesa; in caso di osservazioni condizionanti, l'aggiornamento del testo e quindi la trasmissione al Consiglio di Stato per il parere di cui alla legge n. 400/88, in uno con lo schema di provvedimenti ministeriale; ulteriore eventuale aggiornamento a seguito delle indicazioni del Consiglio, la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la registrazione della Corte dei conti e infine la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Sulla necessità dell'adozione di misure di semplificazione nella materia di provvedimenti di pianificazione e programmazione degli Enti parco la Sezione di controllo sugli enti di questa Corte ha avuto più volte modo di esprimersi. Va evidenziato che misure di snellimento ed efficientamento procedurale sono oggetto del d.d.l. S. n. 1931 di riforma della legge quadro sulle aree protette n. 394/1991, che ha, tra l'altro, previsto termini di chiusura del procedimento di adozione per il Piano (12 mesi dall'adozione da parte dell'Ente parco) e per il Regolamento (12 mesi dall'inoltro al Ministero), decorsi i quali gli atti si intendono approvati.

Al programma 13 compete anche il finanziamento degli enti che gestiscono la vastissima arca protetta nazionale che, complessivamente, supera i 2,3 milioni di ettari. L'arca è composta dagli Enti parco nazionali e dagli Enti gestori delle 29 Aree marine protette (estensione complessiva di ettari 233.870) e delle 39 aree protette³⁷ (estensione complessiva di ettari mare 720.031 e di ettari 1.422.683).

³⁶ Con riguardo a 23 Parchi nazionali, sono vigenti e approvati 8 Piani del Parco mentre 4 sono stati adottati dalle Regioni e 8 già approvati dai Consigli direttivi, nessun regolamento è stato adottato mentre sono stati approvati dalla Regione solo 3 Piani pluriennali economico-sociali.

³⁷ Di cui fanno parte 23 Enti parco nazionali, 14 Riserve Statali e 2 Parchi sommersi.

AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

TAVOLA 9

AREE PROTETTE: QUADRO RIEPILOGATIVO DEI CONTRIBUTI ORDINARI E IN CONTO CAPITALE EROGATI DAL MINISTERO ESERCIZI 2014-2015

Aree protette	<i>(in migliaia)</i>					
	Ordinari		Conto capitale		Totale	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Enti parco nazionali	69.357,05	66.899,29	531,96	950,86	69.889,01	67.850,15
Aree marine protette	6.482,74	6.495,00	1.081,83	2.640,44	7.564,56	9.135,44
Riserve naturali statali	3.391,27	3.221,71			3.391,27	3.221,71
Totale complessivo	79.231,06	76.616,00	1.613,78	3.591,30	80.844,84	80.207,30

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

3.3. Programma 18.15 "Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti"

Il programma ha stanziamenti definitivi pari al 5,79 per cento del totale (60,2 milioni) con una spesa concentrata prevalentemente sugli investimenti fissi (36,8 milioni) e contributi agli investimenti (15 milioni). Più della metà degli impegni di competenza (58 milioni) non è stata pagata ed ha generato nuovi residui (34,9 milioni). La quota più significativa degli impegni di competenza (30,5 milioni), cui vanno aggiunti 11,2 milioni per impegni su residui, è riferibile al Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRi), che può ritenersi l'unico, significativo investimento diretto effettuato dal MATTM.

Il SISTRi è il sistema informatico, istituito nel 2009 con decreto del Ministero dell'ambiente, finalizzato al monitoraggio dei rifiuti speciali pericolosi tramite la tracciabilità degli stessi in formato digitale. Nel corso del 2015, l'impianto normativo del sistema SISTRi è stato caratterizzato dalla parziale attuazione delle disposizioni previste dal decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, che ha previsto innovazioni, semplificazioni e ottimizzazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti. Premesso ciò, il contenuto e la durata del contratto con il concessionario (Selex-SE.MA), scaduto il 30 novembre 2014, sono stati modificati.

Le modifiche intervenute e la quantificazione dei costi di produzione così come previsti dalla legge, hanno ingenerato contenzioso davanti al giudice ordinario sul quantum dovuto dal MATTM alla società concessionaria. Un quadro chiaro della situazione contabile è stato fornito dal Ministero.

Con riguardo al periodo di vigenza contrattuale (14 dicembre 2009 - 30 novembre 2014), il totale delle fatture emesse dal Selex-SE.MA è stato di euro 293.910.420,35, il totale di quelle pagate è stato di euro 69.640.140,80³⁸, il residuo da pagare ammonta a euro 224.270.279,55 di cui euro 192.273.718,91 contestati. Riguardo al periodo 1 dicembre 2014 - 31 dicembre 2015 (proroga contrattuale ex lege), la società, per l'attività svolta nel 2015, ha presentato fatture per un importo totale di euro 21.580.553,82³⁹.

³⁸ Tale importo è stato definito ai sensi dell'art. 11, comma 10 del DL n. 101/2013: "... il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare provvede, sulla base dell'attività di audit dei costi, eseguita da una società specializzata terza, e della conseguente valutazione di congruità dall'Agenzia per l'Italia digitale (AgID), al versamento alla società concessionaria del SISTRi dei contributi riassegnati ai sensi dell'articolo 14-bis del decreto-legge del 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge del 3 agosto 2009, n. 102, comunque non oltre il trenta per cento dei costi della produzione consuntivati sino al 30 giugno 2013 e sino alla concorrenza delle risorse riassegnate sullo stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, al netto di quanto già versato dal Ministero sino alla predetta data..."

³⁹ Il comma 9-bis dell'art. 11 del DL n. 101/2013 prevede: "All'attuale società concessionaria del SISTRi è garantito l'indennizzo dei costi di produzione consuntivati sino al 31 dicembre 2015, previa valutazione di congruità dell'Agenzia per l'Italia digitale, nei limiti dei contributi versati dagli operatori alla predetta data".

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Il programma in esame riveste importanza non tanto sotto il profilo finanziario, quanto per la rilevanza oggettiva, investendo il settore dell'inquinamento in via generale (atmosferico, acustico, elettromagnetico⁴⁰) ed, in particolare, la materia dei rifiuti.

Con riguardo alla qualità dell'aria, l'Italia è oggetto di due procedure d'infrazione: la n. 2015/2043, relativa all'attuazione della direttiva n. 2008/50 sulla qualità dell'aria ambiente, con riferimento ai valori di biossido d'azoto (NO₂), e la n. 2014/2147 relativa alla cattiva applicazione della direttiva n. 2008/50/CE sulla qualità dell'aria ambiente e superamento dei valori limite di polveri sottili (PM₁₀) in Italia. Entrambe le procedure sono alla fase precontenziosa della messa in mora ex art. 258 TFUE. Il Ministero ha dato notizia di gruppi di lavoro istituiti al fine di elaborare proposte normative condivise, in materia. Nel 2015, sulla base delle risultanze di detti gruppi, il MATTM ha avviato alla concertazione due decreti: uno relativo alla certificazione dei generatori di calore ad uso domestico e uno alla individuazione di nuovi valori limite di emissione da applicare agli impianti a biomassa di natura industriale.

La materia dei rifiuti presenta in Italia numerose problematiche, correlate, in disparte ogni implicazione patologica, alla lentezza con cui si è fatta strada la cultura del riciclo e della circolarità dell'economia. A ciò va aggiunta la constatazione che la *governance* della materia è multilivello, chiamata ad operare in maniera integrata, nell'ovvio pieno rispetto delle prerogative dei diversi livelli di governo, costituzionalmente garantite. Anche in questo settore è, dunque, l'Accordo lo strumento gestionale maggiormente utilizzato dal Ministero dell'ambiente. Nel 2015 il MATTM ha stipulato sei Accordi quadro: con la Regione Molise, con il CNR, con Ancitel energia e ambiente, con la Regione Campania ("terra dei fuochi"⁴¹), con la Fondazione sviluppo sostenibile, con Assinde per la raccolta e smaltimento dei rifiuti farmaceutici.

In attuazione del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, approvato a novembre 2013⁴², a fine 2015 è stato istituito il tavolo di lavoro con il compito di effettuare il monitoraggio dell'attuazione del Programma nazionale e dei programmi regionali.

La gestione integrata dei rifiuti avviene, a livello regionale, secondo le metodologie e le misure contenute nei Piani regionali, previsti dall'art. 199 del codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006). I piani, quali strumenti per raggiungere gli obiettivi comunitari e nazionali di riduzione e riciclaggio dei rifiuti e per garantire l'autosufficienza di smaltimento, devono prevedere, tra l'altro, un programma regionale di prevenzione della produzione dei rifiuti, elaborato sulla base del Programma nazionale predetto. Di tali piani è previsto (fin dal 2010) l'obbligo di trasmissione

⁴⁰ In tema di inquinamento magnetico si rileva che con il d.m. del 13/2/2014 è stato istituito il Catasto nazionale delle sorgenti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, di cui all'art. 4, comma 1, lettera c) della legge quadro del 22 febbraio 2001, n. 36 e che l'Amministrazione ha avviato un programma per un importo di 8.584.277 da destinare come contributo alle Regioni per la minimizzazione dell'intensità e degli effetti dei campi magnetici. Con riferimento all'inquinamento acustico il MATTM ha avviato, nel corso dell'anno, la definizione di uno schema di decreto legislativo (come previsto dalla legge europea 2013-bis, art. 19, comma 2, legge n. 161 del 30 ottobre 2014, per l'armonizzazione della normativa nazionale alle direttive sull'inquinamento acustico n. 2002/49/CE e n. 2000/14/CE del Parlamento europeo) da adottarsi entro 24 mesi, sui requisiti acustici passivi degli edifici accogliendo le osservazioni e indicazioni pervenute dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso la Struttura tecnica di missione per il coordinamento e l'impulso nell'attuazione degli interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica.

⁴¹ L'articolo 1 del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, convertito con modificazioni dalla legge 6 febbraio 2014, n. 6, dispone che il Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA), l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), l'Istituto superiore di sanità (ISS) e l'Agenzia regionale per la protezione ambientale in Campania (ARPAC) svolgano le indagini tecniche per la mappatura, anche mediante strumenti di telerilevamento, dei terreni della regione Campania destinati all'agricoltura. In esito all'attività svolta dal Gruppo di lavoro all'uopo costituito, sono stati individuati, sugli 88 Comuni interessati, 52 siti a rischio più elevato. Con il decreto interministeriale del 12 febbraio 2015 si è individuata in via definitiva, per 47 siti su 52, i terreni idonei alle produzioni agroalimentari (15,53 ettari pari al 36,1 per cento) i terreni con divieto di produzioni agroalimentari (15,78 ettari pari al 36,7 per cento) i terreni con limitazione a determinate produzioni agroalimentari in determinate condizioni (11,6 ettari, pari al 27 per cento). Con direttiva ministeriale del 16 aprile 2015, sono stati indicati ulteriori terreni della regione Campania sui quali svolgere le indagini tecniche, ricadenti nei territori di 22 Comuni ubicati nella Provincia di Napoli e 9 nella Provincia di Caserta, sulla base delle indicazioni provenienti dalla Regione Campania.

⁴² L'art. 180 del codice dell'ambiente ne prevedeva l'adozione entro dicembre 2012.

AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

alla Commissione europea. Nel 2015 sono stati trasmessi i Piani di gestione dei rifiuti (sia urbani che speciali) delle regioni Marche, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, i Piani di gestione relativa alla sola gestione dei rifiuti speciali per le regioni Puglia e Campania e per la sola gestione dei rifiuti urbani della regione Umbria. Con riguardo alle Regioni inadempienti, il Ministero ha elaborato un cronoprogramma che prevede l'inoltro fino a dicembre 2016.

L'adozione del Piano di gestione dei rifiuti è necessaria anche per adempiere al dettato delle direttiva comunitaria 2008/98/CE che ne prevedeva l'adozione entro il 12 dicembre 2013. Il gravissimo ritardo che riguarda gran parte delle Regioni, ha comportato l'apertura del caso EU Pilot⁴³ 7043/14/ENVI poi sfociato in procedura di infrazione n. 2015/2165 con riferimento alla conformità degli stessi agli artt. 28 e 30 della direttiva.

La distanza tra i requisiti previsti in direttive comunitarie e la situazione italiana si fa preoccupante in riferimento al trattamento dei rifiuti ed alle discariche, soprattutto con riguardo a particolari Regioni, dando luogo ad effetti molto onerosi in termini di condanne da parte della Corte di giustizia.

Con specifico riferimento alla Regione Campania, la violazione della direttiva n. 2006/12/CE comportante l'obbligo di adottare le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente, già acclarata con sentenza n. C-297/2010 (art. 258 TFUE) del 2010, ha determinato la definitiva sentenza del 16 luglio 2015 n. C-653/13 (art. 260 TFUE), di condanna dell'Italia a versare una somma forfettaria di 20 milioni più una penalità giornaliera di euro 120.000, suddivisa in tre parti, ciascuna pari ad un importo di euro 40.000, calcolata per categoria di impianti da realizzare in attuazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti (discariche, termovalorizzatori e impianti di trattamento dei rifiuti organici), e dovuta fino a quando non saranno messi in esercizio gli impianti necessari a garantire l'autosufficienza nella gestione dei rifiuti urbani e allo smaltimento delle "ecoballe". A seguito del decreto-legge n. 185 del 2015⁴⁴, la Regione ha approvato, lo scorso dicembre, il Piano straordinario d'interventi per la risoluzione del problema delle ecoballe e avviato la gara per lo smaltimento di un primo lotto di rifiuti. Il Piano di gestione è al momento avviato alla procedura di VAS, pur carente di un cronoprogramma operativo di interventi. Il 12 febbraio 2016 è pervenuta l'ingiunzione di pagamento del primo semestre successivo alla sentenza per un importo di 22,2 milioni. Il problema dei rifiuti ha carattere di estrema gravità anche nella Regione Lazio. Il 15 ottobre 2014 la Corte di giustizia ha emesso la sentenza, ex art. 258 TFUE, nella causa C-323/13 con la quale ha accertato la violazione da parte dell'Italia dell'art. 6(a) della direttiva n. 1991/31 relativa alle discariche di rifiuti nel Lazio, non avendo adottato le misure necessarie per assicurare che il trattamento dei rifiuti urbani conferite nelle discariche dei subATO di Roma (Malagrotta più sei siti, ad esclusione di Cecchina) e di Latina avvenga in modo da limitare gli effetti negativi a carico dell'ambiente e della salute umana. Il MATTM ha comunicato alla Commissione gli adeguamenti avviati dalla Regione Lazio in ottemperanza alla sentenza suddetta. La procedura è in corso.

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

⁴³ Il progetto EU Pilot, operativo dal 2008 ha il fine di evitare il ricorso ad una formale procedura di infrazione. La comunicazione avviene tramite una piattaforma *on-line* - EU Pilot, appunto - che consente di sottoporre la richiesta di informazioni al servizio competente della Commissione, che provvederà poi a inoltrarla allo Stato membro interessato, con ogni eventuale indicazione o domanda che lo stesso abbia identificato come rilevante. Le risposte devono venire trasmesse alla persona fisica o giuridica che le ha richieste entro 20 settimane dalla richiesta stessa.

⁴⁴ L'art. 2 del DL n. 185/15 ha previsto l'obbligo per la Regione Campania "... di predisporre un piano straordinario di interventi riguardanti: a) lo smaltimento, ove occorra anche attraverso la messa in sicurezza permanente in situ, dei rifiuti in deposito nei diversi siti della Regione Campania risalenti al periodo emergenziale 2000/2009 e comunque non oltre il 31 dicembre 2009; b) la bonifica, la riqualificazione ambientale e il ripristino dello stato dei luoghi dei siti di cui alla lettera a) non interessati dalla messa in sicurezza permanente e l'eventuale restituzione delle aree attualmente detenute in locazione ovvero ad altro titolo".

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

territori e delle persone. La trattazione delle infrazioni comunitarie in tale ambito è fatta all'interno dell'analisi del precedente programma 18.12 "Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e delle bonifiche", con riguardo al Piano straordinario di bonifica delle discariche abusive.

Al fine di implementare le capacità tecniche e amministrative in una materia così complessa, va, infine, meritoriamente rilevato che il miglioramento della capacità amministrativa, centrale e regionale, per l'integrazione della sostenibilità ambientale ed il rafforzamento della capacità amministrativa delle istituzioni coinvolte nella pianificazione regionale in materia di gestione e prevenzione dei rifiuti, costituiscono oggetto di due progetti finanziabili con i fondi del Programma operativo nazionale (PON) *governance* e capacità istituzionale 2014-2020 (OT 11 del quadro strategico della programmazione nazionale dei fondi strutturali e di investimento europei - fondi SIE).

INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

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. *Missione 13 "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto";* 3.2. *Missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica";* 3.3. *Missione 19 "Casa e assetto urbanistico";* 3.4. *Il Documento pluriennale di pianificazione (DPP) e le Linee-guida per la valutazione delle opere pubbliche;* 3.5. *L'evoluzione delle opere inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche*

Considerazioni di sintesi

In un quadro di riduzione complessiva degli investimenti superiore al 30 per cento verificatasi tra il 2008 ed il 2014, gli investimenti pubblici sono scesi dal 3,4 per cento del Pil toccato nel 2009 al 2,2 per cento del 2014, soprattutto in conseguenza dell'aggiustamento di bilancio attuato dal settore pubblico a seguito della crisi del debito sovrano. Nel 2015, gli investimenti complessivi sono cresciuti dello 0,8 per cento e, nell'ambito del previsto rafforzamento della domanda nel 2016 e nel 2017, dovrebbero continuare a crescere. Nel 2015, gli investimenti pubblici si sono attestati al 2,3 per cento del Pil (Documento di economia e finanza 2016) dato che si prevede stabile negli anni successivi.

In questo contesto, in cui si evidenziano timidi segnali di ripresa economica, il consolidamento degli obiettivi di crescita previsti dal Governo trova un passaggio essenziale negli investimenti pubblici ed un riferimento necessario nell'attività e nel bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), dove è allocato più del 16 per cento delle complessive spese in conto capitale dello Stato; e questo, anche tenuto conto che, degli altri Ministeri, soltanto il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) ne ha una concentrazione superiore. Il Ministero è, quindi, un centro competenziale di fondamentale riferimento della domanda infrastrutturale e diventa essenziale che ad essa sappia rispondere adeguatamente, anche considerando che la flessibilità accordata nel 2016 poggia sulla c.d. clausola degli investimenti (così come precisata dalla comunicazione della Commissione europea del 13 gennaio 2015) in forza della quale il Governo italiano si è impegnato a procedere ad investimenti "aggiuntivi" pari a circa 5 miliardi.

Va del resto sottolineato che la leva finanziaria che le risorse gestite dal MIT possono rappresentare per dare stimolo alla ripresa degli investimenti è un elemento da considerarsi necessariamente in sinergia con le implicazioni macroeconomiche dei documenti programmatici del Governo e con le scelte infrastrutturali assunte in ambito europeo. Da questo punto di vista, l'implementazione di forme di intermodalità nella rete trasportistica nazionale, la nuova disciplina degli appalti e concessioni, la definizione degli *asset* aeroportuali, sono aspetti cruciali del percorso riformatore definito in Europa e del disegno di accrescimento strutturale, materiale e immateriale del Paese, cui deve aggiungersi il superamento, a partire dal 2016, del patto di stabilità interno e l'allentamento dei vincoli alla spesa in conto capitale a carico degli enti locali. A quest'ultimo riguardo, come ha di recente evidenziato anche il Governatore della Banca

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

d'Italia, la sfida consiste nella creazione di un più efficace raccordo tra il livello nazionale e locale, in modo da favorire l'ammodernamento del patrimonio urbanistico ed infrastrutturale compatibile con la tutela dell'ambiente e l'efficienza energetica.

Assi centrali delle scelte di *policy* adottate nel 2015 dal MIT sono indubbiamente il Piano nazionale dei porti e la logistica ed i rinnovati Contratti di programma-parte investimenti di RFI e Anas, il Decreto del Presidente della Repubblica di individuazione degli aeroporti di interesse nazionale ed, in prospettiva, il Documento pluriennale di programmazione (DPP). Tutti strumenti che, a partire dal 2016, insieme all'aggiornato Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL), dovranno definire un nuovo sistema di pianificazione e programmazione delle infrastrutture, ricostruito su una definizione di fabbisogno infrastrutturale poggiato su una attività di valutazione delle opere pubbliche elevata a rango normativo (art. 202, comma 6, del d.lgs. n. 50 del 2016), da applicarsi anche alle opere in corso in forma di revisione progettuale (*project review*). Strategicamente strumentale alla riuscita del disegno riformatore si pone la nuova Struttura tecnica di missione, prevista dal nuovo codice dei contratti (art. 214 del d.lgs. 50 del 2016) e istituita con d.m. n. 194 del 9 giugno 2015. Su di essa ora si incentrano non più attività operative relative alle opere facenti parte del Programma infrastrutture strategiche, ma funzioni di indirizzo e pianificazione strategica, valutazione, revisione della progettazione, monitoraggio, supporto e alta sorveglianza delle infrastrutture. Altrettanto importante e strategico è il correlato trasferimento delle competenze operative alle strutture amministrative di riferimento, chiamate da subito a dare necessaria e piena prova di capacità di affrontare i nuovi compiti. Il passaggio alle strutture amministrative appare, invero, piuttosto lento, anche sotto il profilo della mera acquisizione documentale ancora in corso e preoccupante è l'inadeguatezza a fronteggiare i nuovi compiti, espressamente riconosciuta dall'Amministrazione stessa, nonostante la presenza di personale specialistico, che dovrebbe essere all'altezza di tali compiti, peraltro tipici del Ministero. Va, comunque, tenuto presente, da un lato, che la soppressione della precedente Struttura tecnica di missione è avvenuta senza alcuna forma di gestione del passaggio di consegne, e, dall'altro, che la composizione dell'attuale, con d.m. 105 del 13 aprile 2016, ha visto un incremento delle risorse di complessive 37 unità alle 46 iniziali, da utilizzare a supporto delle direzioni.

Poiché la spesa del MIT è principalmente una spesa di trasferimento, l'efficacia allocativa delle scelte finanziarie espresse dai dati di bilancio dovrebbe imporre al Ministero canoni interpretativi e strumenti di monitoraggio calibrati sui plurimi contesti istituzionali e organizzativi dei soggetti beneficiari delle risorse finanziarie (Regioni, enti locali). Così come oggetto di attenzione deve essere il contesto operativo delle società pubbliche e private, attive in tutti i settori istituzionali del MIT e destinatarie a vario titolo di trasferimenti, per riportare i loro piani di investimento, naturalmente tesi al conseguimento di un livello adeguato di redditività, anche con il reale conseguimento degli obiettivi strategici del Ministero. Fondamentale diventa, all'uopo, la predisposizione e l'utilizzo di sistemi informativi propri, non solo per finalità operative (es. CED Motorizzazione) ma soprattutto per finalità di monitoraggio e trasparenza. Oltre che il Sistema informativo di monitoraggio delle opere incomplete (SIMOI), solo da novembre 2015 risulta attivato il portale "Opencantieri" che dovrà "coprire" l'intero numero dei cantieri di opere *ex lege* n. 443/2001, mentre nel settore ferroviario il sistema informativo per il monitoraggio opere pubbliche (MOP) non è ad accesso diretto del Ministero. Per le opere pubbliche attinenti ad altri settori (es. portuali) non risultano predisposti sistemi informativi.

Dal lato contabile, gli stanziamenti di competenza iniziali del dicastero ammontano a 13,3 miliardi, assestati definitivamente a 13,9 miliardi a seguito delle variazioni verificatesi in corso di gestione, prevalentemente nella spesa in conto capitale. Rispetto al 2014, lo scostamento è minimo (0,8 per cento). Le spese correnti ammontano a 7,04 miliardi (50,8 per cento delle risorse complessive), mentre le spese in conto capitale a 6,8 miliardi (49,2 per cento delle risorse complessive). Il dato quantitativo della spesa corrente è fortemente inciso dalla presenza del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale nelle Regioni a statuto ordinario (Fondo TPL), che costituisce la più consistente voce di spesa per trasferimenti correnti, rappresentando il 35,5 per cento (4,9 miliardi) delle risorse del dicastero.

INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

Anche nelle spese in conto capitale la componente per trasferimenti è molto elevata, ammontando a 5,7 miliardi, pari al 41,1 per cento del totale, a fronte di investimenti fissi lordi, cioè di spesa per investimenti diretti di 1,1 miliardi, pari all'8,1 per cento del totale.

La spesa per consumi intermedi evidenzia un aumento delle dotazioni definitive di competenza quasi del 50 per cento rispetto a quelle fissate ad inizio esercizio, passando da 178,5 milioni a 267,1 milioni.

Gli impegni di competenza risultano pari a 12,2 miliardi, a fronte di 12,6 miliardi del 2014, con una capacità di impegno dell'87,9 per cento contro il 91,4 per cento nel 2014. La riduzione degli impegni di competenza ha riguardato principalmente i trasferimenti in conto capitale ed ha determinato la formazione di nuovi residui impropri per 1,1 miliardi.

I pagamenti di competenza ammontano a 9,4 miliardi e mostrano una capacità di pagamento del 76,8 per cento, leggermente inferiore a quella riscontrata nel 2014 pari al 79,9 per cento. La tipologia di spesa con la capacità di pagamento maggiormente ridotta è quella in conto capitale. L'indice di tempestività dei pagamenti commerciali è pari a 24 giorni, valore che quantifica i giorni di ritardo nei pagamenti rispetto ai tempi previsti.

I residui iniziali ammontano a 6,9 miliardi e quelli finali a 6,5 miliardi, con un indice di smaltimento dei residui di vecchia formazione del 69,0 per cento, contro il 42,5 del 2014. Come per i passati esercizi, anche nel 2015 i residui passivi sono per la maggior parte riconducibili alla spesa di parte capitale.

L'ammontare di debiti fuori bilancio a fine esercizio è di circa 488,3 milioni a fronte di 496,6 milioni nel 2014. Si tratta, principalmente, di spesa in conto capitale per la costruzione, sistemazione e manutenzione di edifici pubblici statali, per altri immobili demaniali e per progetti speciali in attuazione del trasferimento delle competenze del soppresso Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e dell'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno. Il consolidamento di un debito così elevato rende assolutamente necessaria un'attenta riflessione dell'Amministrazione in ordine alla sua formazione, alla natura ed al permanere della sua attualità.

L'Amministrazione è anche parte in numerosi procedimenti giurisdizionali aperti, a cui sono collegate passività potenziali molto elevate. E' il caso del contenzioso "Longarini" relativo al piano di ricostruzione della città di Ancona, a seguito del quale è stato notificato atto di pignoramento di 1,9 miliardi, e di quello che riguarda il MIT ed il Ministero della difesa (per il 50 per cento ciascuno) relativo al caso "Ustica", per un importo complessivo di circa 1,3 miliardi.

Dal lato gestionale, la missione 13 "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto" è la missione finanziariamente più importante del Ministero, assommando il 58,9 per cento del totale degli stanziamenti, soprattutto per effetto dell'attribuzione del Fondo TPL.

Nel corso dell'esercizio, il Ministero ha provveduto alla ripartizione alle Regioni, in via di anticipazione, ai sensi del comma 6, dell'art. 16-*bis* del DL n. 95 del 2012, del 60 per cento delle risorse del Fondo TPL, per un totale di oltre 2,9 miliardi a fronte di oltre 4,9 miliardi di risorse stanziati. Successivamente, ha provveduto al pagamento anche di 1,9 miliardi, quale 40 per cento delle risorse rimanenti.

Al medesimo settore pertiene anche la problematica del rinnovo parchi automobilistici destinati ai servizi di TPL. Numerose sono le criticità, la principale delle quali attiene a risorse disponibili del tutto insufficienti a fare fronte ai necessari interventi strutturali destinati ad un parco autobus sempre più obsoleto e sempre meno sostenibile, anche dal punto di vista del rispetto delle norme di tutela ambientale.

Nel 2015, in forza del d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, recante "Attuazione della direttiva n. 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico", è stato ridisegnato il quadro di riferimento normativo dell'intero settore ferroviario, del Contratto di programma e dei rapporti tra il gestore dell'infrastruttura nazionale e lo Stato. Solo nel 2015, quindi, quasi alla fine del periodo programmatico, è stato sottoscritto ed approvato il contratto di programma RFI-MIT 2012-2016, nonché predisposto l'Atto aggiuntivo 2015, al quale si applicherà la nuova disciplina prevista dal decreto suddetto.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Il 2015 ha visto la definizione del “Piano strategico nazionale della portualità e della logistica”, che rappresenta lo strumento base sul quale vanno tracciate le coordinate strategiche, giuridiche ed organizzative del sistema portuale e logistico nazionale, settore carente da tempo di strumenti di recupero di competitività che il Paese ha, in gran parte, perduto. Il Piano costituisce uno dei piani di settore che, per la valenza programmatica nazionale, andranno a confluire nel Documento di programmazione pluriennale (DPP), secondo il disposto del decreto legislativo n. 228 del 2011.

Nel settore aeroportuale, analogo valore strategico e programmatico è da commettersi al Piano nazionale per lo sviluppo aeroportuale, la cui definizione ancora in corso dovrà dare attuazione a quanto previsto dal d.P.R. 17 settembre 2015, n. 201, recante l'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale.

La missione 14 “Infrastrutture pubbliche e logistica” assomma il 31 per cento delle risorse totali. Il settore delle infrastrutture ha visto l'avanzamento di diverse forme di programmi di finanziamento di opere pubbliche di enti locali e l'implementazione di programmi di manutenzione stradale. Nel corso del 2015 è stato approvato lo schema di contratto di programma ANAS 2015 da parte del CIPE, prevedendo investimenti per un totale di 1.115 milioni, cui è stato affiancato il primo Piano pluriennale ANAS 2015-2019, che prevede investimenti per 20,2 miliardi.

La missione ha visto anche, in parallelo al nuovo codice degli appalti, la riforma degli strumenti di pianificazione e programmazione delle infrastrutture e della Struttura tecnica di missione. Gli effetti, però, ancora non sono percepibili. L'allegato al DEF 2016, infatti, mostra lo stesso elenco allegato al DEF 2015, di 25 opere prioritarie da realizzare, per un importo di 70,9 miliardi, all'interno del quale non è visibile sostanzialmente nessuna operazione di revisione progettuale, ancorché il nuovo codice la preveda espressamente (art. 202, comma 6). Solo per la realizzazione dell'autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria, con riguardo ai 58 chilometri mancanti, l'originario piano di completamento, che prevedeva interventi di adeguamento complessivo per 3,1 miliardi (costo medio/km superiore a 50 milioni) da completare entro il 30 novembre 2017, dovrebbe vedere una riduzione del costo a 1,76 miliardi. Infatti, in sede di Piano pluriennale ANAS 2015-2019, ANAS, d'intesa con il MIT, ha valutato di provvedere ad interventi di manutenzione del tracciato esistente della sede autostradale, invece che a demolizione e ricostruzione delle carreggiate. I lavori dovrebbero, ora, terminare a dicembre 2016.

Infine, poiché nessuna informazione è stata al riguardo fornita nell'allegato al DEF 2016, risulta ancora in corso la realizzazione di tutte le ulteriori opere approvate dal CIPE facenti parte del Programma infrastrutture strategiche, di cui al XII Allegato al DEF 2014, verosimilmente pari a circa 200 opere per un valore di circa 160 miliardi. Si auspica, al riguardo, che il Ministero adegui quanto prima le proprie strutture amministrative a fare fronte al necessario compito di revisionare il perimetro delle opere pubbliche da realizzare, certamente in considerazione dello stato progettuale e delle risorse già destinate, ma soprattutto valutando il costo in funzione dell'utilità sociale e della sostenibilità ambientale.

1. Programmazione strategica e finanziaria

Le funzioni che svolge il Ministero delle infrastrutture e trasporti attengono a settori strategicamente funzionali allo sviluppo e crescita infrastrutturale del Paese. Per brevità, possono così sintetizzarsi: programmazione, finanziamento, realizzazione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale; edilizia residenziale; aree urbane; navigazione e trasporto marittimo; vigilanza sui porti; funzioni statali relative al demanio marittimo; sicurezza della navigazione; trasporto terrestre; circolazione dei veicoli e sicurezza dei trasporti terrestri; sicurezza e regolazione tecnica; pianificazione delle reti, della logistica e dei nodi infrastrutturali di interesse nazionale; politiche dell'edilizia.

Il MIT si inserisce in un sistema plurilivello di soggetti istituzionali chiamati, in un quadro di integrazione e condivisione, a pianificare e realizzare la politica degli investimenti: soggetti

INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

che operano a livello comunitario e territoriale/locale, oltre che nazionale, cui si aggiungono società pubbliche. Il quadro programmatico risulta, pertanto, vincolato dagli impegni assunti a livello comunitario, e si estrinseca non solo e non tanto nella Direttiva annuale per l'azione amministrativa, quanto negli atti di programmazione negoziata con l'UE (Accordo di partenariato) e nei piani e programmi nazionali (Piano generale trasporti e logistica, Programma infrastrutture strategiche, Piano strategico nazionale portualità e logistica, Piano aeroporti, contratti di programma).

A livello di programmazione nazionale, va inoltre tenuto conto del Programma nazionale di riforma (PNR), che costituisce parte integrante del Documento di economia e finanza (DEF), e che evidenzia in modo chiaro l'attività posta in essere dal Governo e quella programmata, anche in materia di contributo allo sviluppo infrastrutturale. In particolare, nel PNR 2016 è data specifica evidenza all'attività conseguente alle Raccomandazioni del Consiglio europeo ed al nuovo codice dei contratti, adottato con d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, quale intervento a specifico sostegno di politiche infrastrutturali.

La Raccomandazione 2 prevede, nello specifico, di "adottare il previsto piano strategico nazionale della portualità e della logistica, in particolare per contribuire alla promozione del trasporto intermodale mediante migliori collegamenti". In ossequio a questa è stato approvato il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e il Regolamento sull'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale, è stata avviata la riforma amministrativa del sistema portuale, è stato messo a punto il Documento di pianificazione pluriennale (DPP), sono state previste numerose misure nella legge di stabilità 2016.

A livello comunitario, vincolanti per la programmazione nazionale risultano, principalmente, i Regolamenti CE/1315/2013 e CE/1316/2013: il primo ha definito le reti trans-europee di trasporto (TEN-T), quali interventi prioritari per gli Stati nazionali¹, e il secondo ha istituito il meccanismo per collegare l'Europa, ossia uno strumento integrato per gli investimenti destinati alle infrastrutture prioritarie dell'Unione nei settori dei trasporti², dell'energia e delle telecomunicazioni (*Connecting Europe Facility* - CEF).

In sede attuativa degli indirizzi strategici, l'attività del Ministero dovrà senz'altro raccordarsi anche con il nuovo quadro strategico definito dalla programmazione nazionale 2014-2020 dei Fondi strutturali e di investimento europei - SIE (oggetto dell'Accordo di partenariato sottoscritto il 29 ottobre 2014³) e tenere conto dei progetti inclusi nel "Piano di investimenti per l'Europa" (c.d. Piano Juncker⁴).

¹ Il regolamento individua un principio di priorità nello sviluppo della rete internazionale identificando un sottoinsieme prioritario della stessa, definito "*Core network*", costituita da nodi urbani e intermodali di massima importanza strategica per il raggiungimento degli obiettivi della politica di trasporto trans-europea. La rete "*Core*" è integrata con la rete "*Comprehensive*", di inferiore livello strategico, finalizzata comunque a garantire l'accessibilità di tutte le Regioni dell'Unione europea (UE) e un livello ottimale di integrazione dei modi di trasporto e di interoperabilità tra gli stessi. Il completamento della rete *Core* è programmato da Regolamento al 2030 e quello della rete *Comprehensive* al 2050. Per la realizzazione coordinata dei progetti prioritari nazionali e trans-nazionali tra i diversi Stati e gestori d'infrastruttura della rete *Core*, la Commissione Europea ha adottato un approccio per "Corridoio" nell'ambito del quale sono stati identificati 9 *Core network corridors* Europei, quattro dei quali interessano l'Italia: Corridoio Mediterraneo, Reno-Alpi, Baltico-Adriatico e Scandinavo-Mediterraneo.

² Il settore trasporti si articola nei seguenti obiettivi specifici: eliminare le strozzature e realizzare i collegamenti mancanti; garantire nel lungo periodo trasporti sostenibili ed efficienti; ottimizzare l'integrazione e l'interconnessione dei modi di trasporto e accrescere l'interoperabilità dei servizi di trasporto.

³ L'Accordo di partenariato (AP) delinea la strategia per il contributo dei fondi strutturali FESR e FSE (per oltre 31 miliardi di risorse UE) e dei fondi d'investimento FEAMP e FEASR (per circa 11 miliardi di risorse UE); il valore e le modalità del cofinanziamento nazionale agli interventi comunitari 2014-2020 sono stati formalizzati con delibera CIPE n. 10 del gennaio 2015. Complessivamente, tra risorse finanziarie comunitarie e di cofinanziamento nazionale, l'AP dispone per oltre 73 miliardi, di cui circa 51 miliardi per programmi operativi propri della coesione - PO FESR e FSE.

⁴ Il nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), è stato istituito in attuazione della comunicazione della Commissione del 26 novembre 2014 relativa all'attuazione del c.d. Piano Juncker, ed è fondato sulla mobilitazione di

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

In quanto beneficiaria dei Fondi SIE, l'Italia è destinataria di un importo di più di 42 miliardi per il periodo 2014-2020, cui va aggiunto il contributo nazionale⁵. Quasi il 6 per cento dei Fondi (circa 2,5 miliardi che arrivano a 3,4 miliardi al lordo del cofinanziamento nazionale) è destinato alla promozione dei sistemi di trasporto sostenibili ed all'eliminazione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete, di stretta pertinenza del Ministero.

La politica infrastrutturale del Ministero non potrà, poi, non essere incisa dall'accordata flessibilità di bilancio legata anche alla c.d. clausola degli investimenti, così come precisata dalla comunicazione della Commissione europea del 13 gennaio 2015, che comporta l'impegno per il Governo italiano di procedere ad investimenti "aggiuntivi" pari a circa 5 miliardi⁶.

Premesso tutto ciò, è del tutto evidente come l'Atto di indirizzo, concernente le priorità politiche per il 2015, si inserisca in un contesto già fortemente connotato dai vincoli che lo Stato ha assunto per la realizzazione di opere infrastrutturali (soprattutto trasportistiche) definite e concordate a livello europeo, e da una programmazione già in corso. Può senz'altro affermarsi che tali atti costituiscono il raccordo tra le priorità in sede comunitaria fatte proprie dal Governo nazionale e la programmazione strategica e pianificazione connessa all'azione amministrativa del Ministero e di tutti i diversi soggetti direttamente operativi (primi fra tutti, ANAS e RFI).

Le priorità politiche indicate nell'Atto di indirizzo (e specificate in obiettivi strategici e operativi nella conseguente direttiva recante gli indirizzi generali per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2015) sono definite in termini generali e non innovano rispetto al precedente: 1) Sicurezza, declinata negli obiettivi strategici miglioramento della sicurezza nelle costruzioni, nelle infrastrutture e nei cantieri; dei livelli dei trasporti; della sicurezza pubblica e privata; della qualità delle costruzioni; verifica e sicurezza da rischio sismico, prevenzione rischio idrogeologico; salvaguardia della vita in mare; 2) Sviluppo delle infrastrutture, declinato in rilancio delle attività degli interventi prioritari in materia di infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, idriche, di riqualificazione urbana; 3) Incremento di efficienza del sistema dei trasporti, declinato in rilancio degli interventi prioritari in materia di metropolitane; riqualificazione dell'offerta portuale, miglioramento dei servizi di trasporto; 4) Impegni riformatori e ammodernamento del Ministero.

una cifra che, in esito all'effetto moltiplicatore 1:15, dovrebbe sviluppare 315 miliardi di finanziamenti aggiuntivi per investimenti a livello UE.

I settori di elezione delle operazioni di investimento sono: infrastrutture di trasporto, istruzione, ricerca e innovazione, tecnologie dell'informazione, sanità, energie rinnovabili efficienza energetica, sviluppo urbano, PMI e imprese di media capitalizzazione. Alcuni progetti approvati interessano il MIT, e sono l'ampliamento dell'autostrada A4 Venezia - Trieste di Autovie Venete S.p.A. (opera prioritaria - Allegato DEF) e l'acquisizione di materiale rotabile per migliorare i servizi ferroviari nelle regioni Lazio, Liguria, Veneto, Piemonte e Toscana (finanziamento della BEI circa 300 milioni - investimento atteso 709 milioni). Altre opere sono candidate ad entrare nel Piano, e sono la Pedemontana lombarda e veneta e la Tangenziale est di Milano.

⁵ Il regolamento 1303/2013 prevede che ciascuno Stato membro verifichi al proprio interno il soddisfacimento di una serie di precondizioni che condizionano la qualità e l'efficacia della spesa dei fondi (condizionalità *ex ante*). Per tali condizionalità, nell'ambito dei lavori sull'Accordo di partenariato, sono stati definiti d'intesa con la Commissione europea, n. 13 Piani di azione, che hanno fissato gli impegni dell'Italia, indicando le misure necessarie per il soddisfacimento degli adempimenti previsti entro la data limite del 31 dicembre 2016, la tempistica e le amministrazioni responsabili della relativa attuazione. L'erogazione dei fondi è subordinata alla condizionalità *ex ante* per tutte le modalità trasportistiche, data dalla previsione di "uno o più piani o quadri generali per gli investimenti in materia di trasporti (compreso TPL) che sostenga lo sviluppo dell'infrastruttura e migliori l'accessibilità alla rete globale e alla rete centrale TEN-T, che soddisfi i requisiti giuridici per una VAS". Il quadro generale della programmazione delle infrastrutture di trasporto è contenuto nella Parte I dell'Allegato infrastrutture e sta concludendo la procedura VAS, in accordo con la tempistica prevista dal Piano di azione; per la parte regionale sono 5 le Regioni per le quali la condizionalità è applicabile e l'ottemperanza andrà verificata alla scadenza dei piani di azione, ossia al 30 giugno 2016 (Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate allegata al DEF 2016).

⁶ Il Governo italiano si avvarrà nel 2016 della flessibilità concessa per le spese nazionali per progetti cofinanziati dall'Unione europea nel quadro della politica strutturale e di coesione, delle Reti trans-europee (TEN-T) e delle strutture per collegare l'Europa (CEF), nonché per i cofinanziamenti nazionali di progetti cofinanziati anche dal FEIS (c.d. clausola degli investimenti), avendo ottenuto una deviazione temporanea dal percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio periodo di 0,25 del Pil, pari a circa 5 miliardi.