

questa Corte²⁸ a conclusione dell'indagine svolta in tema di riduzione delle emissioni dei gas responsabili dell'effetto serra, con la quale è stato evidenziato che il suddetto Fondo di rotazione per Kyoto, che avrebbe dovuto essere attivato nel marzo 2007, è sostanzialmente ancora in fase di avvio. L'indagine in questione ha ancora messo l'accento sulla mancata realizzazione della revisione del PNR²⁹; sulla mancata attuazione dei decreti ministeriali relativi all'attività di afforestazione e riforestazione e dell'*Italian Carbon Fund* (ICF); sulla necessità di dare piena attuazione al processo avviato con delibera CIPE n. 123/2002, con cui sono stati definiti i passaggi più significativi dell'attività da esplicitare per pervenire al contenimento delle emissioni, ovvero procedere ad un aggiornamento che tenga conto delle nuove prospettive maturate nel periodo, attesa l'importanza di misure programmatiche di medio e lungo termine, destinate ad orientare in concreto l'azione amministrativa.

Ancora in tema di protocollo di Kyoto e di lotta alla desertificazione sono stati sottoscritti protocolli di intesa con il Ministero delle politiche agricole e forestali, la Regione Sardegna e la Regione Toscana, per la realizzazione del progetto pilota per il recupero di aree sughericole degradate e soggette a fenomeni di desertificazione, per un importo di 3,5 milioni di euro, e con il Comune di Milano per le riduzioni delle emissioni di gas serra nell'ambito degli obiettivi del Protocollo di Kyoto e degli impegni comunitari del 2020, con l'intenzione di promuovere misure che concorrano al risparmio energetico ed alla riduzione delle missioni climalteranti. Invece, non è stata realizzata l'approvazione di tre protocolli d'intesa contenenti la disciplina per l'assegnazione delle risorse finalizzate alla riduzione delle emissioni dei gas serra in quanto, a seguito di rilievi istruttori formulati dall'ufficio di controllo di questa Corte a causa, tra l'altro, della mancata individuazione delle modalità dell'erogazione dei finanziamenti, così come previsto dalla legge n. 241 del 1990, non essendo stati predeterminati e pubblicati i criteri per l'attribuzione dei vantaggi economici, la questione è stata deferita alla Sezione centrale del controllo, che ha ricusato il visto, e la conseguente registrazione dei relativi provvedimenti³⁰.

Con l'intento di attivare il Fondo per lo sviluppo sostenibile, istituito allo scopo di finanziare progetti per la sostenibilità ambientale di settori economico-produttivi o aree geografiche, l'educazione e l'informazione ambientale e progetti internazionali per la cooperazione ambientale sostenibile³¹, sono stati individuati gli obiettivi e le linee di indirizzo prioritarie da perseguirsi nel triennio 2007-2009 e, nel corso del 2008, sono stati adottati gli atti di gestione del fondo, impegnando a tal fine la somma di 25 milioni di euro. La complessità dell'iter procedurale propedeutico all'avvio operativo del Fondo, ha tuttavia comportato uno slittamento delle fasi di attuazione e di erogazione delle risorse finanziarie. Con riferimento alla prima annualità del Fondo, sono stati in particolare attivati progetti per un importo complessivo di 4,33 milioni di euro, di cui 2,88 milioni a valere sul programma 17.3 – Ricerca in materia ambientale e 1,45 milioni, a valere sul programma 18.5- Sviluppo sostenibile.

Da segnalare che a seguito di accantonamenti pari a 14.887.293,67 di euro, la maggior parte dei quali ai sensi dell'art. 1, comma 507, della LF 2007 e della conseguente indisponibilità per l'anno finanziario 2008, si sono verificate ripercussioni in particolare per quanto attiene alle spese per la partecipazione ad una serie di convenzioni internazionali, quali, ad esempio, la partecipazione dell'Italia ai fondi internazionali previsti nell'ambito della Convenzione quadro

²⁸ Deliberazione n. 1/2009 della Sezione centrale del controllo successivo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, concernente l'indagine sul “ Piano nazionale per la riduzione delle emissioni dei gas responsabili dell'effetto serra”.

²⁹ Piano nazionale per la riduzione dei livelli di emissione dei gas responsabili dell'effetto serra.

³⁰ Deliberazioni nn. 5, 6 e 7 del 17 aprile 2008 della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti delle Amministrazioni dello Stato, riguardanti protocolli di intesa con, rispettivamente, l'azienda ospedaliera S. Maria di Terni, la regione Lazio e il parco nazionale delle Cinque terre.

³¹ Articolo 1 comma 1124 e 1125 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici adottata il 9 maggio 1992 e nel successivo Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997 e quella relativa all'utilizzo del Fondo per le attività di monitoraggio dell'inquinamento chimico-fisico e radioattivo nei paesi dell'area balcanica.

In relazione ai processi di "Agenda 21 locale", il coinvolgimento degli Enti locali è stato attuato con l'emanazione di due bandi, uno nel 2000 e l'altro nel 2002, con i quali sono state avviate complessivamente 228 procedure per il cofinanziamento dei relativi programmi di sviluppo sostenibile in favore di altrettanti soggetti locali. In proposito la Sezione centrale di controllo sulla gestione di questa Corte, ha approvato la relazione finale sul "Programma del Ministero dell'ambiente di promozione dello sviluppo sostenibile attraverso lo strumento dei processi di Agenda 21 Locale"³², al fine di analizzare le varie fasi del programma attuato dal MATTM per sensibilizzare gli Enti locali sul tema dello sviluppo sostenibile e sugli strumenti volontari di attuazione sul territorio. L'attuazione dei processi di "Agenda 21 Locale", in entrambi i Bandi, ha prodotto risultati di diversa qualità: accanto a numerosi casi di eccellenza, apprezzati anche in sede comunitaria e internazionale, si ritrovano processi, in particolare nel secondo Bando, caratterizzati da difficoltà e gravi inefficienze gestionali degli Enti locali, situati principalmente in Calabria e in Sicilia. Pertanto, in conformità alle indicazioni formulate dalla Corte dei conti e in linea con quanto emerso nel corso dell'indagine, il MATTM ha avviato una serie di provvedimenti correttivi orientati a recuperare parte delle criticità emerse e addebitabili all'amministrazione centrale, invitando altresì le amministrazioni locali a correggere le disfunzioni emerse nelle procedure di loro competenza.

3.3.4. Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue (Programma 6)

La realizzazione del programma è affidata alla Direzione generale per la qualità della vita, Centro di responsabilità n. 3, che ha ricevuto al riguardo stanziamenti per circa 51 milioni di euro. Le attività sono state svolte con riferimento a due obiettivi strategici e a uno strutturale, a loro volta suddivisi in otto obiettivi operativi.

In merito all'attuazione degli interventi di protezione e ripristino dei corpi idrici è stato sottoscritto un atto integrativo dell'Accordo di Programma Quadro con la Regione Veneto, per un ammontare di 6,29 milioni di euro, di cui 3 milioni a carico del MATTM, e sono stati rimodulati gli Accordi di Programma Quadro delle regioni Piemonte, Calabria, Campania, Lazio, Puglia, Marche e della Provincia autonoma di Bolzano per un valore complessivo di oltre 217 milioni di euro, risorse già previste in accordi di programma sottoscritti in anni precedenti e/o riprogrammazione di economie, ad eccezione di 20 milioni di euro che rappresentano nuove risorse assegnate alla Regione Calabria.

Sono state inoltre definite le procedure per l'attivazione degli interventi compresi negli Accordi integrativi di settore già sottoscritti nel 2006 (con le Regioni Toscana, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Liguria, Molise e Lazio) al fine di poter utilizzare le risorse messe a disposizione nel corso dell'esercizio.

Sono stati analizzati i 104 rapporti di monitoraggio trasmessi dalle regioni, mentre non sono pervenuti rapporti di monitoraggio da parte delle regioni Basilicata, Campania e Sicilia nel I semestre, e Campania e Sicilia nel II semestre.

Per quanto concerne la gestione integrata delle risorse idriche, l'attività è stata rivolta all'esame dei piani d'ambito al fine di verificare la conformità della suddetta pianificazione ad un uso sostenibile della risorsa e alla tutela qualitativa/quantitativa della risorsa stessa, in stretta aderenza ai principi della direttiva quadro 2000/60/CE recepita con d.lgs. 152/2006. E'

³² Deliberazione n. 11 del 18 aprile 2008.

proseguita la pianificazione per il razionale utilizzo delle risorse idriche laddove il fabbisogno comporta il trasferimento di acqua tra regioni e bacini idrografici diversi (Acquedotto della Campania Occidentale - Acquedotto Campano – Acquedotto Campania/Puglia) esaminando le varie problematiche inerenti all'esecuzione e alla gestione degli interventi compatibili con il bilancio idrico nell'area considerata e con l'economia idrica, in funzione degli usi e della determinazione del minimo deflusso vitale, onde promuovere in proposito Accordi di programma ai sensi dell'art. 158 del d.lgs. 152/2006.

In tema di attività dirette ad incentivare il recupero ed il riciclaggio dei rifiuti sono state stipulate convenzioni con la SOGESID dell'agosto 2008, per il raggiungimento degli obiettivi legati alla gestione dei rifiuti urbani e al servizio idrico integrato previsti dal "Progetto Azioni di sistema di assistenza tecnica fornita dalle amministrazioni centrali a supporto degli obiettivi di servizio", di cui alla delibera CIPE n. 82 per un importo di 1 milione di euro; con ANCI, UPI e APAT del 21 gennaio 2008, per l'attuazione dell'Accordo di Programma volto ad avviare una proficua e fattiva collaborazione per la realizzazione di azioni specifiche orientate, tra l'altro, a promuovere la conoscenza di soluzioni efficaci per la raccolta differenziata e per la gestione sostenibile di rifiuti, che consentano alle amministrazioni locali una più razionale attività di programmazione, tutela e manutenzione dell'ambiente e del territorio, per un importo di 3 milioni di euro.

Sono stati approntati i criteri per disciplinare i centri di raccolta comunali o intercomunali destinati a ricevere, per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento, i rifiuti urbani e assimilati conferiti in maniera differenziata dalle utenze e dagli altri soggetti tenuti al ritiro e al conferimento di specifiche tipologie di rifiuti (art. 183 comma 1 lett. c del d.lgs. n. 152 del 2006). E' stato, inoltre, sottoscritto l'accordo di programma tra il Ministero dell'ambiente, la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Regione Campania ed il Commissario delegato ex O.P.C.M. 1 febbraio 2008, n. 3654 per l'individuazione ed esecuzione di interventi di compensazione ambientale nei Comuni della Regione Campania coinvolti nella realizzazione degli impianti destinati al superamento dell'emergenza rifiuti in attuazione dell'art. 11, comma 12 del DL 23 maggio 2008, n. 90 convertito con la legge del 2008, n. 13, dell'importo complessivo di 282 milioni di euro, per un finanziamento a carico del Ministero di 141 milioni di euro.

E' stata attuata la vigilanza sui Consorzi e sul CONAI³³ predisponendo i decreti interministeriali per l'approvazione di nuovi statuti e dei loro adeguamenti e modifiche presentati dai consorzi. Si è istruito il piano specifico di prevenzione e gestione rifiuti, nonché il bilancio di esercizio del CONAI e il programma specifico di prevenzione e gestione. E' stata approntata la documentazione inviata dal COBAT³⁴ per predisporre l'approvazione della modifica statutaria deliberata dal consiglio di amministrazione per emanare il decreto interministeriale di approvazione di concerto con il MISE.

L'incertezza normativa derivante dall'approvazione dei correttivi al d.lgs. 152/06, avvenuta solo nel corso dell'anno 2008, ha reso di fatto parzialmente impraticabile la possibilità di attuare interventi significativi in un'attività che prevedeva un sistema di liberalizzazione dei consorzi quanto più aperto alla partecipazione di tutti gli operatori e, pertanto, l'approvazione di nuovi statuti e i conseguenti adeguamenti di quelli esistenti è ancora in itinere perché subordinata all'approvazione dei decreti di attuazione delle previsioni normative indicate. In questo settore si è provveduto ad esaminare i piani specifici di prevenzione e gestione dei rifiuti previsti dalla normativa di cui al d.lgs. 152/06 (articolo 225) inviati dal CONAI all'Osservatorio nazionale di cui agli articoli 221 comma 6 e 223 comma 4. E' stato fornito supporto

³³ Consorzio nazionale imballaggi.

³⁴ Consorzio per la raccolta delle batterie.

all'Osservatorio nazionale dei rifiuti nella disamina del programma generale di prevenzione e gestione, per il parere sulla relazione consuntiva di accompagnamento, e nella predisposizione del relativo decreto di approvazione del programma generale trasmesso dal CONAI.

3.3.5. Tutela e conservazione della fauna della flora e salvaguardia della biodiversità (Programma 7)

Sulla base degli stanziamenti definitivi di bilancio, concorre alla realizzazione del programma in misura maggiore il Corpo forestale dello Stato, oltre che la Direzione generale per la protezione della natura, alla quale è stato affidato un obiettivo strategico, consistente nella preparazione della terza Conferenza nazionale aree protette e quattro obiettivi strutturali consistenti in azioni volte alla predisposizione degli atti e delle procedure necessarie alla gestione delle Aree protette; all'acquisto di materiale tecnico per la sorveglianza e prevenzione incendi e di contrasto al bracconaggio da assegnare al Coordinamento territoriale Corpo forestale dello Stato; alla vigilanza e contrasto finalizzata all'abbattimento di opere abusive nelle aree protette; all'aggiornamento del sito web *Biosafety Clearing House*; alla ricerca sulla conservazione dei paesaggi rurali mediante risorse citogenetiche; alla definizione e attuazione degli interventi in materia di biodiversità e sostegno alla rete ecologica nazionale attraverso la partecipazione ai programmi previsti dal QSN 2007/2013; nonché in attività collegate a direttive e decisioni comunitarie in materia di biodiversità.

Nel settore della pianificazione per la valorizzazione delle aree protette le attività svolte riguardano: la predisposizione del provvedimento di recepimento dei criteri per la ripartizione ed il conseguente impegno delle risorse stanziate per la gestione delle Aree marine protette; il supporto tecnico scientifico alla pianificazione antincendi boschivi, compreso la verifica della sua efficacia per i Parchi nazionali e la predisposizione di uno schema riassuntivo di sintesi per la sua impostazione generale; la verifica e il controllo dei bilanci degli Enti parco nazionali e l'elaborazione delle note di approvazione o di rigetto dei singoli atti. In particolare da segnalare i risultati raggiunti per aver ottenuto il mantenimento del sito "isole Eolie" nella lista del Patrimonio Mondiale e la candidatura del sito "Dolomiti" il cui esito favorevole è previsto per giugno 2009. Sono stati, inoltre, riprogettati due parchi nazionali ed è in corso di definizione la procedura per l'istituzione di nuovi parchi. In relazione alle previsioni contenute nella L.f. 2008³⁵ è stata definita la procedura per la rideterminazione delle dotazioni organiche degli Enti parco nazionali, ripartendo il fondo di 2 milioni di euro fra gli Enti selezionati con criteri predeterminati.

Nel settore della strategia per la conservazione della biodiversità da livello di specie a livello di paesaggio, ha avuto luogo l'acquisto e il collaudo di materiale tecnico per la sorveglianza e prevenzione degli incendi e del bracconaggio da assegnare al Corpo Forestale dello Stato, in particolare mediante l'acquisto di 20 autovetture, 53 automezzi speciali e 10 minibus, messi a disposizione dei Coordinamenti territoriali per l'ambiente (C.T.A.) del Corpo forestale dello Stato.

Per quanto concerne il settore della Strategia nazionale per la biodiversità vanno menzionati i risultati raggiunti per avere stipulato un Accordo di programma multiregionale per interventi e di protezione del sistema delle aree protette e di salvaguardia della biodiversità nelle aree sottoutilizzate; è stato elaborato un documento finale condiviso con l'Autorità di gestione nel quadro del Programma operativo interregionale "Attrattori naturali, culturali e turismo". Sono stati realizzati lo studio propedeutico per la redazione del Piano d'Azione per la

³⁵ Art. 2, commi 337 e 338 LF 2008.

salvaguardia e tutela delle tartarughe marine, nonché la stesura definitiva del piano d'azione interregionale per la salvaguardia dell'orso bruno nell'arco alpino; è stata, inoltre, avviata la *task force* per l'emergenza *morbillivirus*, la riorganizzazione della rete degli spiaggiamenti e la pianificazione delle attività di monitoraggio dello status delle popolazioni dei cetacei dei mari italiani.

Nel settore dell'Integrazione tra politiche agricole e programmi di conservazione della natura, in relazione al Protocollo di Cartagena, è stata stipulata la convenzione con il Centro internazionale per l'ingegneria genetica e le biotecnologie (ICGEB) mentre, con riferimento al Programma nazionale FAS sulla tutela e valorizzazione della biodiversità, sono state elaborate le prime bozze dei documenti.

Ulteriori attività sono state svolte al fine di dare attuazione alla Direttiva comunitaria 92/43/CE, in tema di sorveglianza degli *habitat* e delle specie di interesse comunitario, ultimando le procedure di revisione del Rapporto nazionale sullo stato di attuazione della Direttiva stessa.

3.3.6. Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale (Programma 8)

La realizzazione del programma è stata affidata interamente alle strutture del MATTM, in particolare, hanno concorso al perseguimento dei relativi obiettivi, di cui due strutturali e uno strategico, tre Direzioni generali: qualità della vita, salvaguardia ambientale e difesa del suolo. Tuttavia in tema di prevenzione, repressione e vigilanza nell'ambiente marino occorre tenere conto del significativo apporto delle Capitanerie di Porto³⁶, mentre per quanto riguarda la tutela dell'ecosistema marino costiero, svolge un ruolo primario l'Istituto centrale per la ricerca scientifica applicata al mare (ICRAM), oggi accorpato all'ISPRA. Al Comando generale delle Capitanerie di Porto, in base alle direttive del MATTM, vengono attribuiti sia compiti di collaborazione, anche tecnica, nella prevenzione e nella lotta degli inquinamenti marini a mezzo di pattugliamento aereo navale, attività ispettive ed elaborazioni statistiche sia, in caso di riscontrato inquinamento ed in situazioni di emergenza, poteri di coordinamento dei mezzi disponibili, facenti capo alla società CASTALIA - ELCOMAR.

L'attività rivolta al recupero del danno ambientale ha dato luogo, nel corso dell'anno 2008, a 15 procedure relative a azioni di danno promosse ovvero a richieste di autorizzazione all'esercizio delle stesse, alla predisposizione di sei memorie difensive, all'esame di esposti e di pareri. Inoltre sono state definite 21 procedure per il trasferimento delle risorse ai soggetti pubblici, di cui all'art. 1, comma 867 della L.f. 2007, per interventi urgenti e di messa in sicurezza dei siti inquinati.

Per quanto concerne il settore della prevenzione, vigilanza e controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi al rischio industriale o all'uso di determinate sostanze pericolose, l'attività svolta si è incentrata, essenzialmente, sulla nomina di commissioni ispettive e sul rilascio di autorizzazioni integrate ambientali (AIA). Con specifico riferimento agli impianti a rischio di incidente rilevante, sono state avviate numerose verifiche ispettive, ordinarie e straordinarie, pervenendo alla stesura di un centinaio di rapporti finali. Le autorizzazioni integrate ambientali hanno comportato la gestione di circa 150 procedimenti, di cui 14 afferenti al 2008.

³⁶ Per un'analisi completa della collaborazione assicurata al MATTM dalle Capitanerie di Porto, cfr. la relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, già citata, approvata con delibera n. 26/2008.

Sono state, altresì, svolte ulteriori azioni volte al monitoraggio e al controllo delle attività a rischio di incidente rilevante, tramite la gestione e l'aggiornamento dell'inventario nazionale degli stabilimenti relativo a tali rischi, previsto dall'art. 15 del d.lgs. 334/99, anche mediante verifiche nei confronti dei gestori e con le amministrazioni territoriali competenti; allo sviluppo di iniziative per l'implementazione delle banche dati esistenti relative al rischio industriale, in particolare per quanto riguarda le tematiche dei controlli e degli incidenti, nonché per l'evoluzione dei sistemi informativi utilizzati verso un modello condiviso via *web*; al coordinamento ed al supporto tecnico delle attività internazionali in materia, in stretta collaborazione con l'ISPRA, il Corpo Nazionale dei vigili del fuoco e l'ISPESL. Per quanto riguarda l'ambito comunitario, è stata assicurata la partecipazione ai lavori del Comitato delle Autorità Competenti (CCA) per l'implementazione della direttiva Seveso II, del *Technical Working Group on analysis and reporting of accident*, del *Technical Working Group on Seveso Inspection*, del *Technical Working Group on Land Use Planning*, al *Mutual joint Visit programme (MJV)* della Commissione europea per lo scambio di esperienze sull'adozione della Direttiva Seveso II; è stato avviato lo studio per gli interventi necessari per ridurre il pericolo di incidente rilevante con riferimento a specifiche tematiche quali il trasporto merci pericolose, nonché per l'area di Augusta – Priolo Melilli nella provincia di Siracusa, particolarmente critica per la concentrazione di attività industriali, nella quale è in corso uno studio pilota del rischio d'area.

Da segnalare, infine, la partecipazione a tavoli tecnici e gruppi di lavoro in materia di rischio industriale, in particolare per quanto attiene ai gruppi istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della protezione civile, riguardanti la tematica della Pianificazione d'emergenza per gli stabilimenti Seveso; l'attivazione dello specifico tavolo tecnico per la partecipazione delle Amministrazioni centrali concertanti (Ministero dell'interno, Ministero dello sviluppo economico e Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali), e degli organi tecnici coinvolti nell'attuazione del d.lgs. n. 334/99 nonché il completamento della pianificazione di emergenza esterna relativa agli stabilimenti a rischio di incidente rilevante e la conseguente archiviazione della procedura di infrazione alla norma comunitaria in materia (2007/2030) che era stata avviata dalla Commissione Europea.

L'attività concernente il monitoraggio dei dati sull'assetto idrogeologico e le azioni necessarie per prevenire il danno ambientale derivante da eventi di diversa natura ed ogni forma di sfruttamento insostenibile del territorio, svolta in collaborazione con Regioni, ISPRA e enti preposti alla gestione dei bacini fluviali, anche quest'anno è stata caratterizzata da criticità riguardo al rispetto dei termini per la costituzione in giudizio, correlate alla circostanza che la stima del danno è rimessa al Corpo forestale dello Stato o all'ISPRA, che non riescono a garantire la necessaria tempestività in proposito. Ulteriore criticità è stata rappresentata dall'acquisizione di informazioni da parte dei comuni sull'avvenuta demolizione di manufatti abusivi e sul ripristino dello stato dei luoghi ordinato dal giudice a seguito di condanna degli imputati, a conclusione dei procedimenti penali nei quali l'Amministrazione non si è costituita parte civile.

3.4. Indicatori di risultato e percentuali di realizzazione

Il monitoraggio delle attività svolte nel 2008 da parte delle diverse strutture del MATTM è stato effettuato a cura del Servizio di controllo interno che, al riguardo, ha predisposto schede tecniche riferite a ciascun obiettivo, strategico e strutturale, indicandone anche la percentuale di realizzazione. In proposito occorre dire, in via preliminare, che nel 2008 è sensibilmente diminuito il numero degli obiettivi, così da consentire una misurazione dei risultati con

riferimento ad un complesso di attività abbastanza significativo rispetto al programma da realizzare.

Peraltro perdurano ancora molteplici criticità specialmente per quanto concerne la individuazione degli indicatori specifici per ogni linea di attività. Infatti in molti casi gli indicatori di *performance* utilizzati nelle schede di valutazione vengono definiti genericamente per tipologia, senza correlarli alle attività in funzione delle quali sono stati individuati. Mancano, inoltre, indicatori di risultato dal punto di vista finanziario.

Come lo stesso SECIN pone in evidenza, si sono presentate difficoltà di identificazione dei risultati raggiunti nei due semestri di riferimento, attesa la criticità del calcolo, attraverso la media ponderata dei valori relativi alle diverse attività. Pur dando atto che le azioni svolte hanno consentito un livello abbastanza soddisfacente nel conseguimento degli obiettivi, la limitazione degli stanziamenti, operata con il sistema dei tagli lineari nella legge finanziaria, ha comportato aggravii nella gestione delle risorse in particolare per le spese di funzionamento. In taluni casi, come per l'obiettivo concernente l'individuazione delle tematiche in previsione della II conferenza nazionale delle aree protette, l'attività si è interrotta nel secondo semestre per l'insufficienza delle risorse necessarie.

V'è inoltre da considerare che un assetto organizzativo caratterizzato da efficienza e stabilità concorrerebbe a migliorare i risultati della gestione, per cui non è da sottovalutare in proposito la mancanza del regolamento definitivo di riorganizzazione del Ministero, tuttora *in itinere*.

Anche l'assenza di un sistema di *report* da parte dei Centri di responsabilità sullo stato di attuazione dei programmi avviati, sia ordinato che specifico per singole fattispecie, impedisce al SECIN di effettuare un'adeguata analisi sulle diverse motivazioni dei ritardi e sulle possibili iniziative da adottare per porvi rimedio. E' auspicabile che detta carenza venga superata con l'attivazione del controllo di gestione di cui alla convenzione integrativa stipulata con la Ragioneria generale dello Stato nel dicembre 2008, che rappresenterà una delle attività assegnate al Segretario generale con la Direttiva generale per l'azione amministrativa per l'anno 2009. Al riguardo va condivisa l'attesa del SECIN di pervenire ad un più compiuto sistema di monitoraggio costruito sull'uso di sistemi informativi dedicati al controllo di gestione, attraverso l'avvio di misure organizzative in grado di migliorare la situazione dei controlli interni, anche con riferimento all'applicazione dell'articolo 2 del d.lgs. 286/1999 in tema di controllo interno sulla regolarità amministrativa e contabile. Con l'approvazione del nuovo regolamento di organizzazione si auspica che potranno essere adottate misure idonee a garantire un sistema di controlli interni finalmente efficiente ed efficace.

Nel complesso, comunque, va dato atto che il procedimento di monitoraggio attivato dal SECIN presenta notevoli segnali di miglioramento rispetto allo scorso anno, pur considerando che esso necessita ancora di una messa a punto.

Le tavole contenute nell'allegato, elaborate sulla scorta dei dati desunti dalle note preliminari al consuntivo 2008, danno conto delle risorse utilizzate, in termini di pagamenti complessivi, per le attività connesse ai diversi obiettivi e, nell'apposita colonna finale, evidenziano la misura percentuale riferita a ciascuno di essi. Segue, infine una rappresentazione grafica di tali risultati nell'allegato.

3.5. La gestione delle risorse a livello regionale

Moltissimi processi di “politica ambientale” vengono definiti in sede regionale, infatti, in ogni Regione, la relativa organizzazione prevede un’apposita struttura amministrativa per assicurare gli adempimenti rimessi alla competenza regionale in tema di ambiente. In proposito v’è da osservare che il criterio di riparto delle competenze fra Stato e Regioni previsto dalla Costituzione, ovviamente, non si riferisce alle missioni attualmente previste dalla disciplina di bilancio, ma si basa sulla enumerazione di specifiche materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2), sulla indicazione di altre materie riservate alla competenza concorrente fra Stato e Regioni (art. 117, co. 3) e, infine su una riserva generica di competenza in capo alle Regioni in relazione a tutte le altre materie (art. 117, co. 4). Tuttavia confrontando, in particolare, i programmi previsti in relazione alle singole missioni, risulta possibile mettere in luce i punti di contatto fra intervento statale e regionale.

Al fine di fornire una prima, sia pure parziale, indicazione di quali siano gli ambiti di intervento, si riporta la seguente tabella che dà conto delle risorse di provenienza statale e comunitaria utilizzate, in termini di impegno, dalle tre Regioni indicate per le finalità specificate.

I dati desumibili dalla tabella che segue, evidenziano che gli interventi perseguiti in ambito locale trovano un facile raccordo con i programmi che caratterizzano l’azione del Governo; sarebbe pertanto auspicabile che la struttura dei bilanci regionali fosse uniforme su tutto il territorio e adeguata a quella da ultimo utilizzata per il bilancio statale. Una suddivisione delle risorse per missioni e programmi, anche da parte delle Regioni, consentirebbe con immediatezza di seguire le vicende delle politiche pubbliche a partire dalle fonti europee fino allo stadio in cui la realizzazione assume aspetti di vera concretezza.

Tabella 13
Risorse statali e comunitarie impegnate per interventi da un campione di regioni del nord
(importi in migliaia di euro)

Descrizione	Fondi	Importi 2008			Totale
		Liguria	Lombardia	Lombardia	
Bonifiche e recupero ambientale*	fondi statali	42.491.270,62	5.429,00	12.862,00	42.509.561,62
	fondi UE			670	670
Energia**	fondi statali	7.738.620,95		37.060,00	7.775.680,95
	fondi UE	3.171.666,00		32.000,00	3.203.666,00
Prevenzione inquinamento acustico ed atmosferico	fondi statali		10.460,00	900	11.360,00
Acque	fondi statali			22.486,00	22.486,00
Biodiversità	fondi statali	315.000,00			315.000,00
	fondi statali			1.049,00	1.049,00
Parchi e aree protette	fondi UE			519	519
Riduzione dei rifiuti	fondi statali	387.342,67			387.342,67
	fondi statali	26.135,37			26.135,37
Sostenibilità ambientale	fondi UE	46.980,10			46.980,10
Tutela dell’acqua	fondi statali	1.190.910,50			1.190.910,50
Tutela dell’ambiente marino e costiero	fondi statali	504.538,26			504.538,26
Tutela del territorio	fondi statali	2.810.615,22			2.810.615,22
Totale generale		58.683.079,69	15.889,00	107.546,00	58.806.514,69
di cui:					
Fondi Statali		55.464.433,59	15.889,00	74.357,00	55.554.679,59
Fondi UE		3.218.646,10		33.189,00	3.251.835,10

(*) La voce riportata per la regione Liguria è bonifica ambientale; per la regione Lombardia è bonifica e recupero ambientale; per la regione Piemonte è bonifiche.

(**) La voce riportata per la regione Liguria è produzione di energia da fonti rinnovabili; per la regione Lombardia e Piemonte è energia.

Fonte dati: amministrazioni regionali.

Il prospetto, elaborato a titolo esemplificativo con riguardo ad un campione di regioni del nord, fa emergere la significativa circostanza che l'attuazione delle politiche ambientali è fondata in misura preponderante sui trasferimenti dello Stato; le risorse vengono utilizzate in misura di gran lunga maggiore per bonifiche e recupero ambientale, intervento che è definito in maniera non univoca da parte delle Regioni esaminate; segue, in ordine di grandezza, la politica dedicata all'energia; in ogni caso occorre considerare che la minore o maggiore misura di risorse va correlata alle contingenti situazioni di ciascuna delle tre Regioni.

3.6. Considerazioni conclusive

La valutazione delle attività condotte in tema di politiche ambientali presenta tuttora molteplici difficoltà in relazione ad una criticità assai rilevante che è quella della individuazione di corretti indicatori, essendo gli unici strumenti idonei per misurare il "prodotto" dell'azione amministrativa. Al riguardo, lo stesso organo deputato a svolgere il monitoraggio delle attività, ha più volte posto in luce che gli indicatori adottati spesso non hanno tale idoneità. In questo contesto va anche registrato il mancato proseguimento del progetto concernente l'introduzione di un efficace sistema di contabilità ambientale che, nella passata legislatura aveva ricevuto molte considerazioni favorevoli³⁷.

La circostanza che la crisi collegata alla emergenza rifiuti nella città di Napoli sia stata affrontata ricorrendo a strumenti di carattere straordinario per cercare di ricondurla a situazione di normalità, pur denotando aspetti sintomatici di maggiore efficienza, non ha risolto del tutto il problema il quale, anzi, si ripresenta anche in altre grandi città italiane. Comunque l'attenzione del governo sulla problematica è testimoniata anche dalla recente ordinanza adottata dalla Presidenza del Consiglio per dettare ulteriori disposizioni al fine di fronteggiare l'emergenza dello smaltimento dei rifiuti in quella città³⁸. In ogni caso pende in sede europea la procedura di infrazione aperta dalla Commissione in relazione al fallimento della direttiva sui rifiuti.

E' evidente che resta ancora tanto da fare per realizzare un miglioramento globale dello stato dell'ambiente.

In primo luogo occorre considerare l'obiettivo di Kyoto il quale, lungi dall'essere raggiunto, rischia di rivelarsi estremamente rischioso per le finanze italiane ove dovessero rendersi applicabili le sanzioni previste per l'inadempimento, anche se in proposito vanno registrate positivamente la rivasitazione del decreto n. 216 del 2006 e l'introduzione delle disposizioni sul "sistema nazionale per la realizzazione dell'inventario nazionale dei gas serra" (*national system*) che rappresenta condizione necessaria per essere in linea con gli adempimenti di Kyoto. Merita ricordare in proposito la raccomandazione espressa da questa Corte a conclusione dell'indagine sul "Piano nazionale per la riduzione delle emissioni dei gas responsabili dell'effetto serra"³⁹ in merito alla necessità di attivare più ampie iniziative di coordinamento, considerato che i molteplici profili delle emissioni sono tutti riconducibili all'effetto serra e di procedere tempestivamente alla piena applicazione della normativa di settore assicurando, in particolare, l'osservanza delle procedure di cui alle delibere CIPE.

³⁷ Cfr. in proposito le ampie considerazioni svolte nell'apposito paragrafo della relazione al Parlamento per l'esercizio 2007.

³⁸ Ord. del Presidente del Consiglio dei ministri del 18 marzo 2009.

³⁹ Deliberazione. n. 1/2009 della Sezione centrale del controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, già citata.

Altra procedura di infrazione, peraltro conclusasi con l'archiviazione nel mese di ottobre scorso, riguarda le violazioni delle direttive comunitarie in tema di impianti a rischio di incidente rilevante. Ma la situazione italiana, in proposito, necessita di attento monitoraggio poiché il territorio è tuttora disseminato di stabilimenti con tali caratteristiche negative, la cui segnalazione è pervenuta al MATTM da parte delle Prefetture. Ciò pur dando atto dell'avvio di oltre 150 verifiche ispettive disposte dalla competente Direzione generale del Ministero e delle iniziative per aggiornare l'inventario nazionale degli stabilimenti a rischio.

Ulteriore situazione di criticità emerge a proposito delle attività di prevenzione e riduzione dell'inquinamento marino che probabilmente necessita di interventi correttivi al fine di pervenire ad una maggiore efficienza del sistema. Infatti, come ha posto in luce questa Corte con l'indagine svolta al riguardo, la raccolta dei rifiuti in mare, operata da una sola impresa, in un sostanziale regime di monopolio, ha avuto effetti molto ridotti negli ultimi anni. Ulteriori problematiche sono legati agli scarichi abusivi in mare e al difettoso funzionamento di alcuni depuratori. La situazione, da ultimo, presenta ancora maggiori criticità a causa dell'inadeguatezza di risorse finanziarie.

Anche in tema di bonifiche dei suoli inquinati si rendono necessari interventi tempestivi, in particolare per quanto attiene a quelle aree già destinate a insediamenti industriali ad alto rischio di inquinamento; da segnalare in proposito l'indagine avviata da questa Corte sullo stato di attuazione della bonifica del sito di Bagnoli-Coroglio

(Napoli), riferito all'ex insediamento industriale Italsider-Eternit.

La problematica del coordinamento tra amministrazioni centrali e autonomie territoriali è tuttora da risolvere, come è stato anche posto in evidenza a seguito dell'indagine concernente la c.d. "Agenda 21" laddove i progetti di cofinanziamento in favore degli enti locali aventi la finalità di promuovere uno sviluppo sostenibile, hanno fatto registrare notevoli criticità. Inoltre è anche emerso che risposte inadeguate da parte delle Regioni, possono dar luogo a carenze procedurali nell'iter di approvazione dei progetti, le quali, a loro volta, generano segnalazioni alla Commissione Europea, con conseguente eventualità di apertura di contenziosi nei confronti delle Autorità italiane.

Un utile contributo alla soluzione delle problematiche ambientali deriverà dalla definizione del quadro normativo contenuto nel Codice ambientale (d.lgs. n. 152/2006), in relazione al quale pendono presso gli organi legislativi diversi progetti di modifica.

In conclusione, e fermo restando quanto osservato a proposito delle iniziative e priorità di cui tenere conto da parte degli organi responsabili delle scelte gestionali, pur dando atto che l'azione svolta nel corso del 2008 ha fatto conseguire apprezzabili risultati, tuttavia occorre considerare che il nuovo sistema di monitoraggio della gestione necessita di ulteriori miglioramenti per renderlo efficiente e, quindi, idoneo a misurare il livello di realizzazione della programmazione annuale.

Allegato

PAGINA BIANCA

Tavola 1

Missione 18: dati finanziari 2008 degli investimenti

(in valori assoluti)

N. Progr.	Capitolo	Prev. def. comp.	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Prev. def. cassa	Pagato totale
1	7641 - spese per la realizzazione di un piano straordinario di opere igienico-sanitarie per il triennio 1979-1981	0	0	1.032,91	1.032,00	0
1	7642 - contributi in conto capitale per acquedotti, fognature ed opere igienico sanitarie	0	0	3.689.094,08	3.300.000,00	0
1	7645 - spese per il finanziamento degli interventi relativi all'attuazione del servizio idrico integrato, al risparmio idrico ed al riuso delle acque reflue	38.844.189,00	38.155.579,02	109.785.205,18	83.268.198,00	80.920.414,93
1	7647 - interventi nel settore idrico-fognario nella Regione Calabria	4.000.000,00	20.000.000,00	20.000.000,00	7.600.000,00	4.340.000,00
1	7702 - spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librerie	10.654,00	0	10.654,00	10.654,00	0
1	8531 - interventi per la tutela del rischio idrogeologico e relative misure di salvaguardia	76.993.170,00	61.500.000,00	84.218.949,08	77.821.471,00	68.725.779,06
1	8534 - portale cartografico nazionale	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00
1	8551 - spese relative alla costruzione, sistemazione, riparazione e manutenzione di opere idrauliche, ad interventi di sistemazione del suolo, nonché all'apprestamento dei materiali ed alle necessità più urgenti in caso di pubbliche calamità.	41.316.552,00	41.316.552,00	44.616.668,19	44.316.552,00	38.687.327,67
1	8582 - spese per gli interventi in caso di pubbliche calamità	2.028.477,00	2.028.476,13	2.028.477,00	2.028.477,00	2.028.476,13
1	8584 - spese per il ripristino delle opere pubbliche di competenza del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ubicate nelle regioni danneggiate dagli eventi alluvionali della prima decade del mese di novembre 1994	1.194.520,00	1.194.518,44	1.194.860,21	1.194.860,00	1.194.518,44
1	8585 - interventi di tutela dell'ambiente e difesa del suolo in Sicilia e Calabria	151.500.000,00	151.500.000,00	151.500.000,00	151.500.000,00	151.500.000,00

N. Progr.	Capitolo	Prev. def. comp.	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Prev. def. cassa	Pagato totale
1	8631 - spese per la costruzione, sistemazione e riparazione di opere idrauliche in materia di difesa del suolo	22.500.070,00	22.500.068,21	23.531.309,24	22.542.070,00	21.560.637,92
1	8633 - spese in gestione al magistrato alle acque di Venezia per opere di sistemazione dell'Adige, Garda, Mincio, Tartaro, Canalbianco, Po di Levante	0	0	950.177,29	950.177,00	0
1	8638 - spese per la sistemazione idrogeologica, per opere di consolidamento e per la sistemazione idraulica del territorio	7.588,00	7.587,15	8.717,12	8.717,12	8.716,27
1	8639 - spese per l'attuazione degli schemi previsionali e programmatici per la definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alla difesa del suolo e della predisposizione dei piani di bacino	521.208,00	521.207,84	562.876,49	562.876,49	532.718,49
1	8640 - piani strategici nazionali e di intervento per la mitigazione del rischio idrogeologico e per favorire forme di adattamento dei territori, da attuare d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati tenuto conto dei piani di bacino.....	165.000.000,00	109.500.000,00	205.000.000,00	163.500.000,00	145.460.000,00
1	8649 - spese per la realizzazione di opere volte a prevenire le conseguenze di eventi alluvionali e franosi nella provincia di Teramo	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00
1	8711 - spese per l'acquisto di beni mobili, di macchinari e di strumenti tecnici	251.149,00	170.018,59	293.555,65	251.149,00	172.153,12
1	8801 - somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza	25.663,00	25.662,19	25.663,00	25.663,00	25.662,19
1	Totale programma 1	517.193.240,00	461.419.669,57	660.417.239,44	571.881.896,61	528.156.404,22
3	7081 - quote costanti per l'estinzione dei mutui contratti dagli enti territoriali e locali per la realizzazione degli interventi previsti dal piano straordinario di	27.408.925,00	27.389.018,42	40.780.338,07	40.000.000,00	22.884.712,31

N. Progr.	Capitolo	Prev. def. comp.	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Prev. def. cassa	Pagato totale
	completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione...					
3	7082 - realizzazione degli interventi previsti da accordi di programma tra stato e regioni attinenti alle attività a rischio di incidente rilevante, da programmi regionali di tutela ambientale, dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale	34.099.265,00	68.239.871,14	497.149.168,71	217.188.593,00	169.220.076,42
3	7351 - spese per la costruzione, l'acquisto di mezzi nautici, aeromobili, mezzi di trasporto e di rimorchio e relative dotazioni ed attrezzature, per la prevenzione ed il controllo degli inquinamenti del mare, nonché per l'istituzione e le	5.000.000,00	3.589.778,00	10.102.006,00	10.000.000,00	1.763.051,95
3	7501 - interventi per i piani antinquinamento	0	0	526.195,53	526.195,00	526.195,00
3	7503 - piani disinquinamento per il recupero ambientale	159.258.378,00	223.058.377,74	213.058.378,00	181.758.378,00	90.058.377,74
3	7504 - interventi per il risanamento ambientale	84.604.618,00	84.604.617,35	159.344.976,91	104.604.618,00	104.604.616,76
3	7509 - somme finalizzate al finanziamento anche in via anticipata di interventi urgenti di perimetrazione e messa in sicurezza, bonifica, disinquinamento e ripristino ambientale	227.221.541,96	226.891.150,00	250.801.541,96	230.421.541,96	64.530.391,96
3	7510 - fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio e smaltimento	20.000.000,00	14.000.000,00	20.000.000,00	20.000.000,00	0
3	7671 - spese in gestione al magistrato alle acque di Venezia per il servizio di polizia lagunare e la manutenzione straordinaria dei beni demaniali in fregio alla laguna	10.587.366,00	10.211.851,29	37.529.667,26	20.587.366,00	9.059.893,87
3	7703 - spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librerie	37.288,00	0	61.167,49	37.288,00	23.879,49
3	8405 - interventi per il disinquinamento e per il	72.499.652,00	72.499.651,38	74.015.152,00	36.828.328,00	12.015.151,38

N. Progr.	Capitolo	Prev. def. comp.	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Prev. def. cassa	Pagato totale
	miglioramento della qualità dell'aria					
3	8406 - promozione e valutazione di misure e di programmi relativi ai settori della mobilità, della produzione di energia elettrica delle fonti rinnovabili, dell'efficienza energetica e dell'assorbimento di carbonio, nonché misure e programmi relativi al.....	1.953.000,00	1.952.998,29	9.494.379,08	4.953.000,00	1.132.802,47
3	8407 - fondo per la promozione e diffusione di interventi di efficientamento e risparmio energetico, per la produzione di energia elettrica e di calore da fonti rinnovabili e in particolare per lo sviluppo del solare termodinamico	40.000.000,00	28.000.000,00	40.000.000,00	40.000.000,00	195.567,32
3	8413 - somme occorrenti per la promozione di misure volte al recupero e alla valorizzazione di tratti ferroviari dismessi ed alla riconversione degli stessi in itinerari cicloturistici	2.000.000,00	2.000.000,00	2.000.000,00	2.000.000,00	0
3	8432 - spese per studi e progetti per la prevenzione e il risanamento dall'inquinamento atmosferico	1.565.149,00	1.570.581,31	5.200.405,00	2.565.149,00	1.519.429,75
3	8433 - spese per il risanamento atmosferico ed acustico	1.489.694,00	1.489.693,69	4.588.436,00	4.588.436,00	806.779,69
3	8438 - fondo per la mobilità sostenibile nelle aree urbane	90.000.000,00	90.000.000,00	105.124.206,64	90.000.000,00	64.558.761,55
3	8441 - fondo per attività di studio e ricerca sulle interazioni e sugli effetti delle sostanze inquinanti sulla salute umana e sull'ambiente, allo scopo di favorire la riduzione delle emissioni pericolose	500.000,00	500.000,00	500.000,00	500.000,00	0
3	8461 - sviluppo della progettazione di interventi ambientali e promozione di figure professionali	3.716.643,00	3.759.461,04	19.500.673,50	13.716.643,00	3.761.403,58
3	8471 - spese per l'acquisto di beni mobili, di macchinari e di strumenti tecnici	103.835,00	76.648,64	189.155,81	103.835,00	10.067,60
3	8491 - somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di	98.418,00	98.417,88	98.418,00	98.418,00	98.417,88