

7350 del Ministero del tesoro relativo all'apporto dello Stato all'aumento del capitale delle Ferrovie dello Stato per la realizzazione di un programma di investimenti per l'ammodernamento delle strutture ferroviarie;

- alle *opere marittime* e portuali sono state sommate quelle fluviali;
- l'aggregato *calamità naturali* e protezione civile comprende opere di prevenzione e di ricostruzione, nonché gli interventi per danni bellici e cioè tutte le opere destinate a far fronte a calamità naturali, indipendentemente dalla categoria;
- le *opere varie* sono relative al turismo, allo sport, all'edilizia di culto, e ad altre tipologie di trasporto;
- sono state riclassificate le *opere irrigue* e sono state inserite le *opere igienico sanitarie e idriche*: le prime direttamente riferibili ad usi agricoli, le seconde per acquedotti, fognature e altre opere idriche;
- i fondi destinati agli enti locali ed enti vari (in cui sono compresi, IACP, Commissari di Governo, Autorità di bacino, ecc.) sono selezionati individuando i capitoli la cui denominazione reca chiaramente un trasferimento dal bilancio dello Stato. Le risorse finanziarie destinate all'Anas sono state riferite al comparto Amministrazioni centrali.

Lo stanziamento complessivo a carico del bilancio dello Stato per opere pubbliche, nel 2000, è pari a 45.303,5 mld, contro i 37.762 mld del 1999, con un incremento del 19,9% rispetto allo scorso esercizio. Il dato conferma la tendenza rispetto allo scorso anno - in cui si era registrato un aumento seppur maggiore degli stanziamenti di 28,3 punti percentuali rispetto all'esercizio finanziario 1998 (37.762 mld nel 1999, contro 29.429 mld nel 1998).

Rilevante è anche l'aumento della massa spendibile, che passa da 75.562 mld del 1999 a 91.109 mld del 2000, con un incremento del 20,5%.

L'analisi degli indicatori finanziari rivela, nel 2000 rispetto al 1999, un peggioramento, anche se non particolarmente consistente, sia in termini di risorse impegnate su stanziamenti di competenza (-1,4 punti percentuali), che di pagamenti totali su massa spendibile (-0,6%).

L'analisi degli andamenti della spesa gestiti direttamente dalle Amministrazioni centrali mostra, nel 2000 rispetto al 1999, una flessione di 0,3 punti percentuali in

termini di impegni su competenza e dello 0,8% punti percentuali in termini di pagamenti su massa spendibile.

Per le risorse trasferite, si è registrata una flessione del 17,4% in termini di impegni su competenza; sul versante dei pagamenti su massa spendibile, si è, invece, riscontrato un incremento dell'1,48%.

**Risorse finanziarie 2000, in milioni di lire, per categorie di opere pubbliche  
Amministrazioni centrali**

categorie di opere	res. Tot. Stanz. "F" all'1/1	stanz.def.comp	massa impegn.	imp.eff. Su comp.	% imp. Su prev.def.comp	residui iniziali	massa spendibile	pagato totale	residui totali	% pag. tot su massa spendibile
Edilizia demaniale	727.488	1.517.340	2.244.828	753.945	49,69	3.387.181	4.904.521	905.817	3.618.907	18,47
Edilizia abitativa	0	2.491.438	2.491.438	2.430.609	97,56	1.826.877	4.318.315	2.928.974	1.367.188	67,83
Edilizia scolastica	0	1.163.122	1.163.122	1.103.174	94,85	816.278	1.979.400	1.059.974	917.751	53,55
Edilizia ospedaliera	0	3.885.891	3.885.891	3.605.467	92,78	2.579.974	6.465.865	1.155.874	5.029.559	17,88
Opere irrigue	124.071	405.464	529.535	102.453	25,27	1.389.708	1.795.172	331.681	1.382.288	18,48
Opere igienico san. e idriche	70.823	730.091	800.914	690.359	94,56	832.316	1.562.407	755.192	755.481	48,34
Opere ferroviarie	1.127.111	8.903.601	10.030.712	7.182.795	80,67	1.893.358	10.796.959	6.966.818	2.620.358	64,53
Opere marittime e port.	195.686	1.083.213	1.278.899	855.237	78,95	1.568.200	2.651.412	630.058	1.773.600	23,76
Opere aeroportuali	566	133.389	133.954	133.389	100,00	818.229	951.617	159.045	737.862	16,71
Patrimonio storico-art.	66.060	643.953	710.012	598.152	92,89	774.725	1.418.677	509.524	882.315	35,92
Salvaguardia ambientale	35.082	899.399	934.481	842.286	93,65	624.952	1.524.350	769.865	707.744	50,50
Viabilità	847.463	10.220.774	11.068.237	9.947.878	97,33	15.175.448	25.396.222	5.707.995	19.660.283	22,48
Calamità nat. e prot. Civ.	621.586	4.096.033	4.717.619	3.439.766	83,98	4.424.795	8.520.828	3.483.251	4.808.384	40,88
Opere varie	1.609.540	5.455.541	7.065.081	4.309.538	78,99	6.142.592	11.598.134	6.700.074	4.227.915	57,77
<b>totale amm. Centrali</b>	<b>5.425.476</b>	<b>41.629.249</b>	<b>47.054.723</b>	<b>35.995.048</b>	<b>86,47</b>	<b>42.254.633</b>	<b>83.883.879</b>	<b>32.064.142</b>	<b>48.489.635</b>	<b>38,22</b>

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

**Risorse finanziarie 2000, in milioni di lire, per categorie di opere pubbliche - Enti locali**

categorie di opere	res. Tot. Stanz. "F" all'1/1	Stanz def.comp	massa impegn.	imp.eff. Su comp.	% imp. Su prev.def.comp	residui iniziali	massa spendibile	pagato totale	residui totali	% pag. tot su massa spendibile
Edilizia demaniale	0	190.000	190.000	190.000	100,00	40000	230.000	230.000	0	100,00
Edilizia abitativa	0	0	0	0		167.962	167.962	0	167.962	0,00
Edilizia ospedaliera	356.511	1.083.532	1.440.043	15.000	1,38	356.511	1.440.043	12.750	1.427.293	0,89
Opere igienico san. e idriche	0	3.146	3.146	3.146	100,00	0	3.146	901	2.245	28,64
Opere ferroviarie	0	20.000	20.000	20.000	100,00	0	20.000	20.000	0	100,00
Salvaguardia ambientale	129.610	393.000	522.610	177.408	45,14	129.610	522.610	279.610	230.408	53,50
Viabilità	0	24.500	24.500	24.212	98,82	11.013	35.513	24.212	11.013	68,18
Calamità nat. e prot. Civ.	0	546.365	546.365	541.030	99,02	1.045.859	1.592.224	309.531	1.282.652	19,44
Opere varie	622.000	1.413.784	2.035.784	1.394.254	98,62	1.800.650	3.214.434	1.996.883	1.208.022	62,12
<b>totale Enti locali</b>	<b>1.108.121</b>	<b>3.674.327</b>	<b>4.782.448</b>	<b>2.365.050</b>	<b>64,37</b>	<b>3.551.605</b>	<b>7.225.932</b>	<b>2.873.887</b>	<b>4.329.595</b>	<b>39,77</b>
<b>totale generale</b>	<b>6.533.597</b>	<b>45.303.576</b>	<b>51.837.171</b>	<b>38.360.098</b>	<b>84,67</b>	<b>45.806.238</b>	<b>91.109.811</b>	<b>34.938.029</b>	<b>52.819.230</b>	<b>38,35</b>

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

*5.1 In particolare: l'attività di finanziamento della Cassa depositi e prestiti in materia di investimenti.*

Con riferimento agli investimenti, la tabella che segue espone la situazione dell'attività propria<sup>4</sup> della Cassa depositi e prestiti: nel 2000 sono stati concessi mutui per complessivi 14.521 mld di lire (di cui 1.078 mld per passività) e anticipazioni, a valere sul Fondo rotativo per la progettualità (in base all'art. 1 legge n. 549/95) per circa 470 mld.

Rispetto al 1999, l'attività è risultata in crescita del 16,7% rispetto al 1999 (del 10,1% per gli enti locali); il fenomeno è dovuto all'aumento dei mutui ordinari (+31,4%).

Nel 2000, rispetto al 1999, si è registrato un aumento, pari al 15,7% (9,5% per gli enti locali), dei mutui strettamente concessi per finanziare investimenti. Tale incremento ha interessato in prevalenza il nord (21,9%).

Il 28,3 del totale dei mutui concessi per investimenti(13.443 mld) ha riguardato opere di viabilità e trasporti; il 15,4% del predetto importo è stato destinato per finanziare opere di edilizia scolastica e universitaria.

Il 43% dei mutui concessi alle Regioni ha interessato il settore delle opere di ripristino a seguito di calamità naturali (1.062 mld, rispetto ai 649 del 1999).

---

<sup>4</sup> Per attività propria, si intende l'attività che la Cassa depositi e prestiti svolge utilizzando i fondi di cui dispone ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 284/1999 (il fondo di dotazione; il risparmio postale ed altri prodotti finanziari; i depositi; i fondi provenienti da prestiti; i fondi provenienti dal servizio dei conti correnti postali, nel limite di 1/3 del saldo del conto corrente che la Cassa intrattiene con il Tesoro dello Stato, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 344/1965). Nell'ambito dell'attività propria, va compresa anche l'attività svolta dalla Cassa utilizzando i fondi dei conti correnti postali per la parte eccedente il terzo previsto dall'art. 3 della legge n. 344/1965. All'interno dell'attività propria si distingue anche tra mutui ordinari, che costituiscono l'ordinaria attività di investimento della Cassa come regolata dal d.m. Tesoro 7 gennaio 1998 a favore degli enti ammessi al credito della Cassa (i mutui ordinari sono per la maggior parte finanziamenti in cui l'ente mutuatario sopporta il relativo onere di ammortamento; in questa categoria non rientrano i mutui con oneri di ammortamento a carico dello Stato), e mutui concessi in base a leggi speciali, che specificano le finalità, la tipologia del mutuo, le modalità di ammortamento, e gli enti beneficiari (si tratta, in prevalenza, di mutui accordati in base a leggi di settore, le quali prevedono che l'ammortamento sia a totale o parziale carico dello Stato).

*(in miliardi di lire)*

Interventi	Totale mutui concessi 2000	Var. % 00/99	Totale mutui erogati 2000	Erogazioni % sul totale	Var. % Er. 00/99
Edilizia pubblica e sociale	1.496,1	18,7	1.313,9	18,3	24,9
Edilizia scolastica e universitaria	2.080,3	-10,4	1.252,1	17,4	8,3
Impianti sportivi, ricreativi e ricettivi	387,9	11,2	352,8	4,9	0,6
Edilizia sanitaria	249,2	204,8	6,0	0	252,6
Opere ripristino per calamità naturali	1.113,6	7,8	480,9	6,7	67,5
Opere viabilità e trasporti	3.812,3	38,5	1.662,6	23,2	-11,3
Opere idriche	274,4	-23,6	218,6	3,0	7,8
Opere igieniche	782,3	-32,6	600,2	8,3	-2,67
Opere nel settore energetico	235,5	3,0	213,5	2,9	-6,66
Opere pubbliche varie	1.629,3	125,7	594,5	8,3	-2,68
Mutui per scopi vari	1.382,1	2,6	466,8	6,5	58,7
<b>Totale investimenti</b>	<b>13.443,0</b>	<b>15,7</b>	<b>7.162,4</b>		
Passività	1.078,3	30,2			
<b>Totale % sul totale</b>	<b>14.521,3</b>	<b>16,7</b>			<b>7,8</b>

## 6. La riorganizzazione delle amministrazioni centrali dello Stato.

### 6.1 Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Com'è noto, il d.lgs. n. 300 del 1999 ha ridefinito l'organizzazione delle amministrazioni centrali dello Stato per pervenire alla razionalizzazione, alla soppressione e alla fusione di ministeri nonché all'istituzione di agenzie e al riordino dell'amministrazione periferica dello Stato.

In particolare, il citato decreto legislativo - in attuazione della delega disposta con l'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modifiche - ha previsto l'istituzione del "Ministero dell'ambiente e del territorio", costituito dall'unione del Ministero dell'ambiente con alcune componenti del Ministero dei lavori pubblici e dei servizi tecnici nazionali (il D.P.C.M. 10/4/2001 ha operato il trasferimento degli uffici del Ministero dei lavori pubblici).

L'esame delle funzioni e dei compiti evidenzia la scelta operata dal legislatore delegato che, nonostante la possibilità di concentrare in un unico dicastero tutte le attribuzioni riconducibili alla gestione del territorio, ha invece optato per la loro ripartizione tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, affidando al primo quelle più strettamente legate al profilo della tutela del territorio ed al secondo quelle più propriamente connesse al profilo degli interventi sullo stesso, in quanto relative ad infrastrutture e trasporti.

Le funzioni del nuovo dicastero dell'ambiente indicate dall'art. 35 sono distribuite

dal successivo articolo 36 in “quattro aree funzionali”, in relazione alle quali devono essere istituiti i dipartimenti in cui si articolerà il nuovo Ministero (cfr. d.P.C.M. 27 marzo 2001, pubblicato sulla G.U. n. 114 suppl. ord. del 18 maggio 2001).

La prima area funzionale concerne le funzioni di indirizzo e regolazione, in quanto relativa alla “promozione di politiche di sviluppo sostenibile nazionali e internazionali; sorveglianza, monitoraggio e controllo nonché individuazione di valori limite, *standard*, obiettivi di qualità e sicurezza e norme tecniche”.

Alla seconda area funzionale fanno capo i compiti concernenti la prevenzione ed il risanamento delle risorse naturali dagli inquinamenti, comprendendo essa la “valutazione d’impatto ambientale; prevenzione e protezione dall’inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico e dai rischi industriali; gestione dei rifiuti; interventi di bonifica; interventi di protezione e risanamento nelle aree ad elevato rischio ambientale; riduzione dei fattori di rischio”.

La terza area riguarda gli aspetti inerenti al territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali, in quanto riferita “all’assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali; individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette; tutela della biodiversità, della fauna e della flora; difesa del suolo; polizia ambientale; polizia forestale ambientale; sorveglianza dei parchi nazionali e delle riserve naturali dello Stato; controlli sulle importazioni e sul commercio delle specie esotiche protette; sorveglianza sulla tutela della flora e della fauna protette da accordi e convenzioni internazionali”.

Nella quarta area rientra, inoltre, tutto il settore della tutela delle acque, concernendo essa la “gestione e tutela delle risorse idriche; prevenzione e protezione dall’inquinamento idrico; difesa del mare e dell’ambiente costiero”.

L’art. 38 del decreto citato istituisce, infine, l’Agenzia per la protezione dell’ambiente e per i servizi tecnici, rinviando agli artt. 8 e 9 dello stesso per quanto riguarda l’ordinamento, il personale e la dotazione finanziaria (dell’Agenzia).

Secondo la previsione dell’art. 38 comma 2 “l’Agenzia svolge i compiti e le attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell’ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo, ivi comprese l’individuazione e delimitazione dei bacini idrografici nazionali e interregionali”. In particolare, ai sensi

dell'art. 39, essa esercita le funzioni concernenti la protezione dell'ambiente, come definite dall'art. 1 del decreto-legge n. 496 del 1993, convertito dalla legge n. 61 del 1994, nonché le altre assegnate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e svolge anche le funzioni relative al riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo e delle acque di cui agli artt. 1 e 4 della legge n. 183 del 1989 ed ogni altro compito e funzione di rilievo nazionale di cui all'art. 88 del d.lgs. n. 112 del 1998.

In tale quadro, all'Agenzia, sono trasferite le attribuzioni dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (Anpa) e quelle dei Servizi tecnici nazionali istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ad eccezione di quelle del servizio sismico nazionale.

L'ANPA ed i predetti servizi sono soppressi dal decreto n. 300.

L'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, in realtà, era stata già istituita dal decreto-legge n. 496 del 1993, convertito con la legge n. 61 del 1994, insieme alle agenzie regionali per l'ambiente (Arpa) ed a seguito della sottrazione alle Usl della competenza relativa ai controlli ambientali. Per effetto di detta normativa, tali controlli erano stati affidati alle agenzie regionali, mentre all'agenzia nazionale erano stati attribuiti compiti di indirizzo e coordinamento tecnico nei confronti dei suddetti organismi regionali.

Il d.lgs. n. 300 prevede ora, da un lato, che nell'ambito dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici è costituito un organismo che assicuri il coinvolgimento delle Regioni previsto dall'art. 110 del d.lgs. n. 112 del 1998, al fine di garantire il sistema nazionale dei controlli in materia ambientale, e, dall'altro lato, che i rapporti tra l'agenzia e le agenzie regionali restano disciplinati dall'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 496 del 1993, convertito dalla legge n. 61 del 1994.

### *6.2 Il Ministero delle infrastrutture e trasporti.*

Con d.P.R. 26 marzo 2001, n. 177 (in G.U. suppl. ord. n. 114 del 18 maggio 2000), è stato emanato il regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Al Ministero sono attribuite, con le inerenti risorse, le funzioni e i compiti dei Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione nonché del Dipartimento delle aree urbane istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, eccettuate quelle attribuite dallo stesso decreto, ad altri ministeri o agenzie e fatte salve quelle conferite alle Regioni e agli Enti locali.

Il nuovo assetto del Ministero prevede quattro dipartimenti, a loro volta articolati in direzioni generali, ciascuno dei quali cura i rapporti con gli organismi internazionali e il coordinamento con l'Unione europea, in materia di navigazione, trasporto marittimo e aereo.

Si tratta del Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo e del territorio (che svolge funzioni relative all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali), Dipartimento per le opere pubbliche e per l'edilizia (con compiti relativi ai lavori pubblici, alle strade nazionali ed autostrade, all'edilizia residenziale), Dipartimento per la navigazione e il trasporto marittimo e aereo (con compiti relativi al demanio, ai porti, agli aeroporti ed al sistema idroviario padano-veneto, sicurezza della navigazione marittima e dell'aviazione civile), Dipartimento per i trasporti terrestri. Ai dipartimenti si aggiungono due servizi trasversali: il Servizio per gli affari generali e per politiche del personale e il Servizio per i sistemi informativi e statistici. Per il raccordo delle strutture dipartimentali è prevista l'istituzione della conferenza permanente dei capi dei dipartimenti, con compiti di coordinamento e formulazione di proposte al Ministro in ordine all'emanazione di indirizzi e direttive di raccordo operativo e di esercizio coordinato delle funzioni dei dipartimenti.

Il provvedimento menziona anche l'Agenzia delle infrastrutture per la protezione dell'ambiente e per servizi tecnici, prevista dall'art. 44 del d.lgs n. 300/1999, quale struttura sottoposta al potere di indirizzo e vigilanza del Ministero.

Lo schema del regolamento si compone di due capi: il primo concerne le attribuzioni dei dipartimenti e altri organismi; il secondo riguarda l'articolazione delle suddette strutture e gli ambiti di esercizio delle competenze del Ministero.



*6.3 La ricomposizione delle risultanze di consuntivo secondo le disposizioni dei regolamenti di attuazione della Riforma dell'organizzazione di Governo (d.lgs. n. 300/1999).*

L'analisi dei dati di consuntivo che segue si fonda su una "simulazione" degli esiti del consuntivo 2000, elaborati sulla base della classificazione funzionale, fino al dettaglio del quarto livello funzionale, calibrata sulla riorganizzazione dei Ministeri dei trasporti e della navigazione, lavori pubblici e ambiente, così come configurata dai menzionati regolamenti di attuazione del d.lgs. n. 300/1999 (d.P.R. n. 117 e n. 178/2001).

Al riguardo, si osserva che la ricomposizione dei dati finanziari ha incontrato, in alcuni casi, una sovrapposizione di soggetti sulla stessa funzione. Per esempio, l'attuale Direzione generale della difesa del suolo, che farà parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, presenta competenze analoghe a quelle che sarà chiamato a svolgere il nuovo Ministero delle infrastrutture e trasporti; l'Ufficio di Roma capitale, che viene collocato nell'ambito del Ministero delle infrastrutture e trasporti, presenta anche competenze che interessano la tutela e la conservazione dei beni architettonici e monumentali. Ne discende che la predetta "simulazione", pur se comporta l'inevitabile rischio di possibili approssimazioni, può consentire di mettere a fuoco profili di criticità da risolvere in occasione della messa a punto dell'ormai imminente disegno di legge di bilancio per il 2002.

#### 6.3.1 Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a complessivi 6.590 mld. Gli impegni in conto competenza sono pari all'81,9%. Anche gli impegni totali su massa impegnabile (pari a 6.590 mld) raggiungono percentuali elevate (81,2%).

La riduzione dell'accumulo dei residui di stanziamento in corso d'anno si presenta contenuta (-1,1).

I pagamenti totali su massa spendibile (14.323 mld) sono stati pari al 35,9%.

A fronte di una liquidità (autorizzazioni di cassa su massa spendibile) del 52,3%, la capacità di pagamento (pagamenti totali su autorizzazioni di cassa) risulta pari al 68,6%.

I residui totali finali presentano un incremento, pari all'12,2%.

Analizzando la ricomposizione della spesa secondo l'analisi funzionale, risulta che il 70,6% degli stanziamenti definitivi di competenza è allocato nell'ambito della Cofog **Tutela dell'ambiente** (4.659 mld), di cui l'86,7% impegnati.

Di tale stanziamento, 2.249,2 mld (pari al 48,2% della Cofog **Tutela dell'ambiente**) sono destinati alla funzione obiettivo di quarto livello *Attività delle Autorità di bacino a seguito di calamità* e 1.060 mld (pari al 22,7% del predetto stanziamento) riguardano la *Tutela dell'ambiente nelle aree a rischio idrogeologico*.

Sempre nell'ambito della Cofog **Tutela dell'ambiente**, per entità degli stanziamenti, vanno segnalate le seguenti altre funzioni obiettivo di quarto livello: *Tutela dei beni ambientali e paesaggistici* (476,2 mld); *Tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine* (335,8 mld); *Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue civili* (273,9 mld); *Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue agricole ed industriali* (283,4 mld); *Interventi finanziari per la riduzione dell'inquinamento* (218 mld).

Oltre all'analizzata Cofog **Tutela dell'ambiente**, la Cofog **Affari economici** assorbe 618,9 mld, di cui consistente è la finalizzazione per la F.O. di quarto livello *Interventi di bonifica ed opere nelle aree depresse* (230 mld).

Di rilievo anche le risorse destinate alla Cofog **Difesa** (pari a complessivi 324 mld), di cui 276 mld sono destinati alla F.O. *Interventi di emergenza e soccorso per calamità* e alla Cofog **Ordine pubblico e sicurezza** (pari a complessivi 237 mld), che sono concentrate nella F.O. *Attività di controllo del territorio*.

### 6.3.2 Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a complessivi 57.071 mld. Gli impegni in conto competenza sono pari all'90,1%. Anche gli impegni totali su massa impegnabile (pari a 64.714,7 mld), raggiungono percentuali elevate (86%).

Significativa, sul piano della capacità gestionale, è la riduzione dell'accumulo dei residui di stanziamento (-23%, in termini assoluti, -1.761 mld).

I pagamenti totali su massa spendibile (108.728,2 mld) sono stati pari al 43,4%.

A fronte di una liquidità (autorizzazioni di cassa su massa spendibile) del 60,1%, la capacità di pagamento (pagamenti totali su autorizzazioni di cassa) risulta pari al 72,3%.

I residui totali finali presentano un leggero incremento, pari al 6,5%.

Analizzando la ricomposizione della spesa secondo l'analisi funzionale, risulta che il 74,8% degli stanziamenti definitivi di competenza è allocato nell'ambito della Cofog *Affari economici* (42.709 mld), di cui l'91,2% impegnati.

Di tale stanziamento, 20.181,8 mld (pari al 47,2% della Cofog *Affari economici*) sono destinati alla funzione obiettivo di quarto livello *Interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A.*, di cui il 96,6% impegnati.

Sempre nell'ambito della Cofog *Affari economici*, vanno segnalate, per consistenza finanziaria, le seguenti F.O. di quarto livello: *Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali nazionali* (4.478,5 mld); *Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali regionali e di interesse di enti locali* (4.464,4 mld); *Interventi finanziari per il miglioramento del trasporto in gestione diretta e in concessione* (2.515,6 mld); *Interventi finanziari per il trasporto pubblico locale* (1.347,1 mld); *Vigilanza e sostegno alle imprese armatoriali e navalmeccaniche* (1.243,6 mld); *Sovvenzioni e contributi per le metropolitane ed il trasporto rapido di massa* (1.208 mld).

Consistenti sono anche le risorse finanziarie destinate alla Cofog *Insedimenti urbani ed assetto del territorio* (10.120,5 mld), che assorbe il 17,7% dello stanziamento complessivo del nuovo Ministero. Le quote parte più consistenti sono destinate alle seguenti funzioni obiettivo di quarto livello: *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche nelle aree depresse* (2.034,9 mld); *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche* (1.895,3 mld); *Edilizia residenziale* (1.765,4 mld); *Interventi e contributi finanziari per la costruzione di abitazioni a seguito di calamità* (1.425,7 mld); *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche a seguito di calamità* (1.180,2 mld).

**7. Il decentramento amministrativo.**

*7.1 Il d.lgs. n. 112/1998: i trasferimenti relativi all'area territorio, trasporti e ambiente.*

Come è noto, numerosi atti normativi hanno regolato la materia del decentramento delle funzioni in attuazione delle leggi quadro sul riordino e la riforma della pubblica amministrazione (legge 15 marzo 1997, n. 59 e legge 15 maggio 1997, n. 127).

Le tabelle che seguono sintetizzano lo stato di attuazione del decentramento delle funzioni.

Area Territorio ambiente e infrastrutture (d. lgs. 112/1998) – Dati in lire					
Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse una tantum	Personale
Viabilità	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	2.581.400.000.000	1.194.000.000.000	3.920
Edil. Resid. Pubbl.	Regioni	Conf. St-Reg 16/03/2000		7.000.000.000.000	91
Opere pubbliche	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	256.600.000.000	545.400.000.000	1.002
Ambiente	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	815.000.000.000		
Demanio idrico	Regioni	DPCM 12/10/2000	500.000.000		104
		DPCM 13/11/2000			
Catasto	Comuni	DPCM 19/12/2000	80.000.000.000		4.000
		Conf. Unif. 06/12/2000			
Trasporti	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	12.600.000.000	57.450.000.000	745
		DPCM 13/11/2000			
Protezione civile	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/09/2000	53.300.000.000		60
		DPCM 19/12/2000			
<b>Totale</b>			<b>3.799.400.000.000</b>	<b>8.796.850.000.000</b>	<b>9.922</b>
<b>Risorse complessive</b>			<b>12.596.250.000.000</b>		

*Nota: Gli importi in corsivo sono comprensivi delle spese relative al personale trasferito*

Settore	trasferimenti diretti			trasferimenti indiretti		Totale in milioni		
	regioni (a)	province (b)	comuni (c)	province (d)	comuni (e)	regioni = a - d - e	province = b + d	comuni = c + e
<i>energia</i>	914	2.075	-	240	36	638	2.315	36
<i>ambiente</i>	664.386	-	-	94.856	2.002	567.528	94.856	2.002
<i>demanio idrico</i>	457	-	-	66	-	391	66	-
<i>opere pubbliche</i>	<i>edilizia statale (oo.pp. Veneto)</i>	2.236	-	-	21.000	-	-	-
	<i>sp. di funzionamento</i>	85	-	-	1.315	-	93.308	47.385
	<i>opere marittime</i>	10.866	-	-	1.286	-	-	-
	<i>sp. di funzionamento difesa suolo</i>	12	-	-	84	-	-	-
	<i>sp. di funzionamento</i>	127.494	-	-	23.700	-	-	-
	<i>sp. di funzionamento</i>	3.556	-	-	699	-	2.857	699
<i>trasporti</i>	8.576	875	-	637	1.930	6.009	1.512	1.930
<i>viabilità</i>	<i>manutenzione ordinaria</i>	437.900	-	-	407.767	-	30.133	407.767
	<i>sp. in conto cap. ann.</i>	1.443.319	-	-	368.747	-	1.074.572	368.747
	<i>spese di personale Dirigenti</i>	297.226	-	-	250.962	-	46.264	250.962
	<i>sp. di funzionamento</i>	5.780	-	-	510	-	5.270	510
	71.431	-	-	64.125	-	7.306	64.125	-
<b>Totale</b>	<b>3.074.238</b>	<b>2.950</b>	<b>-</b>	<b>1.235.994</b>	<b>3.968</b>	<b>1.834.276</b>	<b>1.238.944</b>	<b>3.968</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento della Funzione pubblica UIPA

Area Trasporto pubblico locale (d.lgs. n. 422/97) – Dati in lire					
Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse una tantum	Personale
Trasp. Pu. Locale art. 8 d.lgs 422/97	Regioni e ee.II.	DPCM 16/11/2000	<i>1.396.000.000.000</i>		24
Trasp. Pu. Locale art. 9 d.lgs 422/97	Regioni e ee.II.	DPCM 16/11/2000	<i>2.287.000.000.000</i>		6
		<b>Totale</b>	<b>3.683.000.000.000</b>	-	<b>30</b>

Nota: Gli importi in corsivo sono comprensivi delle spese relative al personale trasferito

### 7.2 In particolare: il decentramento in materia ambientale.

Con specifico riferimento al profilo del decentramento amministrativo, va evidenziato come rilevanti conseguenze gestionali siano derivate anche dall'accordo per il completamento del federalismo - ex d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 - raggiunto in sede di concertazione e concluso per il settore ambientale con l'emanazione del D.P.C.M. 12

ottobre 2000.

Come è noto con il titolo III (artt. 68-85) del d.lgs. n. 112 del 1998, si è operato un consistente trasferimento alle Regioni ed agli Enti locali di funzioni amministrative in tema di protezione della natura e dell'ambiente, di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e di gestione dei rifiuti.

In sostanza, con la normativa sul federalismo amministrativo sono residue al Ministero due tipologie di competenze: le attività di programmazione, coordinamento, impulso, promozione e vigilanza, che peraltro non implicano di norma una diretta attività di individuazione di interventi, e l'attività connessa a situazioni di emergenza, sia contingenti sia strutturali.

In altri termini, le attuali competenze del Ministero dell'ambiente rappresentano, in effetti, la "testa" e la "coda" della complessiva attività di programmazione e attuazione della politica ambientale che, tuttavia, per una sana gestione richiedono adeguate risorse finanziarie. Il processo attuativo, avviatosi nella seconda metà del 1999, si è realizzato con l'istituzione di un Commissario straordinario di Governo per il completamento del federalismo amministrativo che ha operato con la partecipazione delle Amministrazioni statali e regionali interessate.

Lo scopo era quello di completare l'attuazione del decentramento amministrativo entro la metà dell'anno 2000, consentendo l'emanazione di appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che, per settori di materie e competenze, secondo lo schema definito dal d.lgs. n. 112/1998, individuassero le funzioni e le risorse finanziarie, strumentali ed umane da trasferire alle Amministrazioni centrali ed alle Regioni.

In materia ambientale, a causa di una serie di motivi (finanziamento annuale della attività del Ministero, trasferimento alle Regioni di competenze di fatto già concretamente esercitate dalle stesse, eccesso di assegnazioni finanziarie per il 2000 rispetto agli altri esercizi precedenti e successivi), il criterio di determinazione del *quantum* di risorse finanziarie da "conferire" alle Regioni ha prodotto, nella concreta applicazione al Ministero dell'ambiente, un risultato del tutto anomalo, in quanto il coefficiente di rivalutazione - rispetto al triennio assunto come base storica - è risultato superiore al 148%, mentre per la media delle altre amministrazioni esso si è attestato

intorno al 20-35%.

L'accordo raggiunto ha previsto infatti una quota annuale di 815 mld da destinare alle Regioni, oltre a 36 mld annui a carico del Ministero per la concorrenza nell'esercizio delle funzioni trasferite, importo tutto versato su un fondo globale assegnato alle Regioni e poi ripartito tra le stesse sulla base di criteri e parametri determinati in sede di concertazione.

Peraltro, non esistendo vincoli nell'utilizzo della quota attribuita a ciascuna regione né alcun controllo da parte del Ministero del tesoro, potrebbe accadere che le quote di risorse finanziarie assegnate alle regioni, in conseguenza del trasferimento delle competenze in materia ambientale, siano in effetti utilizzate per interventi in altri settori.

Peraltro, la gestione della spesa in materia ambientale presenta alcuni tratti caratteristici rispetto a quella delle altre amministrazioni dello Stato.

Infatti - a parte l'esperienza dei piani triennali - non esiste una normativa di spesa, basata su leggi permanenti, cosicché tutti i fondi si riferiscono a norme speciali, di durata circoscritta o a rifinanziamenti concessi dalla legge finanziaria per l'anno di riferimento. Inoltre, il 90% circa delle dotazioni finanziarie del Ministero sono impiegate per trasferimenti a soggetti esterni ai quali è affidato il compito di realizzare concretamente gli interventi. Infine, le procedure per l'impegno dei fondi stanziati sono generalmente assai complesse, mentre quelle per l'erogazione operano di norma per stadi di avanzamento degli interventi e, pertanto, i pagamenti vengono in genere effettuati con ampi sfasamenti temporali rispetto alla correlata precedente fase dell'impegno.

Ingenti risorse finanziarie per investimenti, assegnate al Ministero dalla legge finanziaria 2000, sono state di fatto congelate in attesa che fosse individuato l'ammontare di fondi da trasferire alle regioni, mentre, a causa dei meccanismi di programmazione della spesa per investimenti profondamente innovati, è aumentata la complessità tecnico-operativa della gestione della spesa stessa.

Tutti questi elementi non solo concorrono a determinare un'elevata discontinuità nelle serie storiche della spesa dell'Amministrazione e negli stessi indicatori contabili (dovrebbero invece rappresentare sinteticamente le capacità di realizzazione dei programmi di spesa), ma la condizione imposta da cicli irregolari di finanziamento si

riflette inevitabilmente anche sulle risultanze contabili, caratterizzate infatti da vaste oscillazioni negli importi e nei coefficienti relativi ai diversi principali momenti contabili.

Nella descritta situazione organizzativa, deve pure evidenziarsi come la nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'ambiente per l'anno finanziario 2000 non ottemperi alle disposizioni fissate dalla legge n. 94/1997 circa le indicazioni programmatiche dirette ad individuare gli obiettivi concreti da perseguire nel corso dell'esercizio con riferimento alle risorse presumibilmente disponibili. Né il rinvio al raffronto tra le risorse disponibili nell'esercizio precedente e le previsioni del 2000 può dare contezza delle effettive esigenze derivanti dalla prosecuzione dei programmi e delle attività avviate o da perseguire.

### *7.3 Segue: la devoluzione dei poteri al sistema regionale-locale in materia di difesa del suolo.*

La lenta rifondazione dello Stato, connotata da un complesso passaggio di poteri al sistema regionale-locale, è durato più di trenta anni. Ne è derivato l'affollamento sul territorio di una molteplicità di soggetti pubblici esponenziali degli interessi delle collettività rappresentate su ambiti territoriali diversi (regionale, comunale, locale). Peraltro, dopo l'ultimo processo di regionalizzazione (legge n. 59/1997 e d.lgs. n. 112/1998), le materie delle acque, della difesa del suolo e della tutela dagli inquinamenti in genere vengono mantenute nell'orbita dell'amministrazione centrale, specie in termini di indirizzo. In tale contesto l'Autorità di bacino - nazionale, a composizione mista Stato-Regioni - che è l'Amministrazione d'apice specializzata preposta alla tutela del suolo e delle acque, è chiamata ad operare sulla base del principio che riconosce agli enti locali territoriali di area vasta la legittimazione a decidere degli assetti proprietari dei beni, delle risorse e delle loro utilizzazioni. A parte il fatto che a più di dieci anni dalla legge n. 183/1989 la pianificazione di bacino è ancora agli inizi, ne discende un problematico funzionamento di tale assetto organizzatorio, secondo il quale il processo di conoscenza e di decisione spetta all'Autorità, sulla base delle determinazioni delle sue strutture tecniche, mentre l'attuazione delle scelte è di competenza degli enti territoriali.