

1. Gli obiettivi dell'azione amministrativa.

Il D.p.e.f. 2001-2004 adotta la linea guida fondamentale, fissata dal Trattato di Amsterdam per gli Stati membri dell'Unione Europea, orientata verso la "promozione di uno sviluppo armonico, equilibrato e sostenibile delle attività economiche" e verso "un elevato livello di protezione dell'ambiente".

La politica di "sviluppo sostenibile" è alla base, nel D.p.e.f., della definizione di indirizzi generali che riguardano unitariamente le politiche dirette di salvaguardia ambientale e le politiche di compatibilità ambientale degli investimenti produttivi e infrastrutturali.

Le scelte di bilancio coerenti con la politica di sviluppo sostenibile si traducono in una spesa ambientale ripartita fra una pluralità di amministrazioni statali (il Ministero dell'ambiente gestisce, nel proprio stato di previsione, solo circa il 50% delle risorse finanziarie). L'attuazione del federalismo amministrativo (con la regionalizzazione legata al d.lgs. n. 112 del 1998) conduce, inoltre, ad una struttura amministrativa e gestionale che affida all'Amministrazione centrale prevalentemente compiti di programmazione e di gestione di trasferimenti, con la attribuzione di responsabilità operative e di amministrazione attiva alle Regioni ed agli enti locali (i relativi dati desumibili dal conto consolidato dello Stato non sono aggiornati al 2001).

Costituiscono specifici risultati da perseguire la lotta per la riduzione degli inquinamenti in atmosfera, il controllo del ciclo delle acque, la gestione dei rifiuti. Particolare attenzione è infine riservata alla questione della difesa del suolo a causa della peculiare struttura del suolo stesso e degli insediamenti a rischio.

In linea con le citate previsioni del D.p.e.f., la legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) con gli artt.109/115 dispone finanziamenti aggiuntivi in materia ambientale, destinati particolarmente agli interventi di promozione dello sviluppo sostenibile, alle misure per la riduzione delle emissioni in atmosfera, alla ricerca per lo sviluppo delle tecnologie, alle attività di disinquinamento elettromagnetico, di bonifica e di ripristino dell'ambiente.

Come accaduto negli anni precedenti la nota preliminare alla stato di previsione per l'anno 2001 – in violazione dell'art. 2, comma 4, della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni (art. 1, comma 2, della legge n.94 del 1997) – non contiene alcuna indicazione sugli obiettivi da perseguire nell'anno.

Si rileva poi che solo in data 3 maggio 2001 il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, ha adottato la direttiva annuale per l'azione amministrativa e per la gestione ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni.

La direttiva sottolinea l'esigenza di pervenire ad una nuova modalità di programmazione, sia mediante la creazione di uno stabile sistema di confronto e concertazione con gli altri soggetti istituzionali interessati per definire obiettivi realmente rispondenti ai fabbisogni ambientali; sia mediante la preventiva identificazione dei criteri sulla cui base deve essere effettuata la selezione delle priorità programmatiche.

Si afferma nella direttiva che, oltre ad affrontare le vecchie problematiche connesse al dissesto idrogeologico, alla gestione dei rifiuti, alla tutela delle acque interne e del mare ed all'inquinamento da traffico nelle città, particolare attenzione deve essere rivolta a fenomeni di più recente emersione come quelli dei cambiamenti climatici provocati dalle emissioni in atmosfera e dei rischi per l'ambiente e la salute umana creati dallo sviluppo tecnologico (con specifico riferimento a quelli collegati alla emissione di onde elettromagnetiche ed alla commercializzazione di organismi geneticamente modificati), tematiche tutte che vanno affrontate con il sussidio della ricerca e della innovazione tecnologica mediante le quali diventa più fattibile l'armonizzazione della sostenibilità ambientale con lo sviluppo economico.

La direttiva sollecita anche il particolare impegno di tutte le strutture ministeriali interessate alla redistribuzione delle competenze previste dal d.lgs. n. 112 del 1998, alla quali veniva imposto l'obbligo di relazionare sullo stato di attuazione delle procedure, indicando le eventuali difficoltà incontrate nell'applicazione delle norme e le relative proposte operative

Indicati gli indirizzi programmatici, la direttiva individua gli obiettivi generali, di seguito specificati, da perseguire nel 2001:

- privilegiare i programmi e gli interventi di tutela ambientale che presentino uno stato di avanzata fattibilità ed appaiano in grado di assicurare un incremento stabile dei livelli occupazionali e di attivare cofinanziamenti della UE;
- promuovere l'inserimento e la valorizzazione, nell'ambito della programmazione degli interventi del quadro comunitario di sostegno 2000-2006, delle opportune iniziative di tutela e risanamento ambientale;
- accelerare le attività volte al recepimento delle direttive comunitarie ed alla soluzione del relativo contenzioso in atto;
- verificare la corrispondenza degli interventi realizzati ai fini istituzionali previsti;
- utilizzare tempestivamente le risorse finanziarie disponibili per la riduzione dei residui propri e di stanziamento, predisponendo per ciascun programma di spesa un cronogramma che definisca le fasi attuative e le relative masse da impegnare;
- procedere alla identificazione delle strutture e dei soggetti competenti per il controllo di gestione e per l'attività di valutazione dei dirigenti.

Nell'ambito degli obiettivi generali sono poi indicati, per i singoli centri di responsabilità amministrativa, obiettivi specifici di settore; non vengono proposti indicatori per misurare il grado di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, né parametri finalizzati a fornire informazioni ed elementi sulla capacità di impegno e di spesa, sulla accumulazione e smaltimento dei residui passivi, sulla effettiva capacità di pagamento e velocità di cassa dei singoli settori operativi.

Con la fine della legislatura e la nomina del nuovo Governo, il competente Ministro - pur essendo già in vigore il regolamento di organizzazione del Ministero del 27 marzo 2001, peraltro non ancora operante (i motivi sono esplicitati nella parte "modifiche organizzative") - con direttiva del 23 novembre 2001 si è limitato ad integrare, con assegnazione di ulteriore finanziamento, alcuni programmi di attività già avviati sulla base degli obiettivi prioritari in precedenza definiti.

Anche nella presente occasione – come avvenuto nelle relazioni per gli anni precedenti – deve innanzi tutto rilevarsi il ritardo nell'adozione, da parte dell'organo politico, del documento che definisce gli obiettivi annuali da perseguirsi, circostanza questa che da sola induce rallentamenti nella realizzazione delle attività e rende difficile il raggiungimento dei risultati, peraltro difficilmente valutabili per la totale mancanza di indici di misurazione.

In merito alla costante tardività dell'attività di programmazione dell'organo politico, da anni rilevata dalla Corte, si pone in evidenza come all'inizio di giugno 2002 non risulti ancora adottata la direttiva per il relativo anno, con il perdurare della impossibilità di realizzare totalmente gli obiettivi che saranno individuati.

D'altra parte le direttive di programma del 2001 – confermando una metodologia più volte censurata dalla Corte – individuano a livello generale obiettivi estremamente generici mentre quelli specifici non sono altro che la riproposizione delle attribuzioni relative ai diversi centri di responsabilità, non allineandosi in tale modo al contenuto recato dal menzionato d.lgs. n. 29 del 1993.

Deve infine evidenziarsi che, per quanto precede, i documenti di programmazione non hanno attuato la direttiva 12 dicembre 2000 del Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha indicato gli indirizzi per la "formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa", nella parte in cui si richiedevano la individuazione di singoli e precisi obiettivi, la tempistica necessaria al conseguimento degli stessi e gli indicatori di misurabilità.

2. I risultati economico finanziari.

2.1 Considerazioni preliminari.

Nella relazione dello scorso anno si era segnalato come nell'anno 2000 importanti modifiche legislative, organizzative e amministrative avessero inciso sulle risultanze di consuntivo del Ministero dell'ambiente.

Numerosi fattori avevano, infatti, concorso a determinare esiti finanziari per certi versi eccezionali:

- l'assegnazione al Ministero, con la legge finanziaria per il 2000, di ingenti risorse finanziarie per investimenti, dopo anni di esaurimento del ciclo di spesa ed il "congelamento" di altre risorse con la concentrazione delle stesse nel fondo per gli interventi ambientali appostato presso il centro di responsabilità "Gabinetto del Ministro" in attesa della ripartizione tra i soggetti del decentramento;

- i ritardi nell'attuazione della riforma delle amministrazioni centrali (d.lgs. n. 300 del 1999) e del decentramento amministrativo (d.lgs. n. 112 del 1998);

- la complessità delle procedure di programmazione-concertazione che aveva, ancora una volta, inciso sulla capacità di impegno delle risorse finanziarie e, soprattutto, sulla dinamica della cassa, con inevitabili riflessi sul livello dei residui passivi.

L'analisi allora effettuata evidenziava una peculiare discontinuità dei dati e degli indicatori contabili, essenzialmente attribuibile alla mancanza, nel settore ambientale, di una legislazione di spesa a carattere permanente e, quindi, di un quadro di risorse finanziarie stabile e predefinito.

Si era anche osservato che la stratificazione di leggi di spesa per programmi sempre diversi aveva comportato una complessa messa a punto di procedure operative in continua evoluzione, con conseguenze inevitabili sulla ciclicità delle fasi di programmazione (impegno) e realizzazione (pagamenti) e sulla anomala formazione di ingenti volumi di residui propri e perenti. Dall'esame delle serie storiche delle risultanze contabili si notava che ad un periodo iniziale (1987-1991) di crescita significativa delle dotazioni finanziarie era seguito un periodo (1992-1994) di forte flessione e successivamente una fase di recupero, ma in condizioni di minore certezza del quadro finanziario. In sostanza, si alternano fasi di esaurimento delle risorse finanziarie, nelle quali tuttavia si concentrava un'elevata attività di pagamenti riferibili ad impegni assunti in esercizi precedenti e fasi di rifinanziamento nelle quali prevaleva l'attività finalizzata ad impegnare tempestivamente le risorse assegnate, mentre era ridotta la capacità di spesa in termini di cassa.

Inoltre, si poneva in luce come l'attività del Ministero fosse caratterizzata da un processo di radicale trasformazione delle modalità di intervento, con il passaggio in corso dalla realizzazione diretta di interventi e investimenti ad una partecipazione, con l'erogazione di incentivi e contributi, a programmi gestiti in sede decentrata. Se, da un lato, tale trasformazione comportava ulteriori difficoltà di adattamento dell'organizzazione amministrativa ministeriale, dall'altro rendeva ardua la verifica dei risultati ultimi delle politiche di tutela dell'ambiente, condizionati alle effettive realizzazioni da parte di soggetti istituzionali esterni (in particolare le regioni).

E' stato, infine, rilevato come al decentramento territoriale delle funzioni in materia ambientale si associasse la frammentazione di competenze all'interno dell'amministrazione statale, essendo il Ministero assegnatario nel 2000 di meno del 60 per cento delle risorse destinate, nel bilancio dello Stato, alla spesa ambientalistica.

Molti dei citati fattori, che hanno condizionato l'attività del Ministero e la gestione finanziaria della spesa nel 2000, incidono anche nel 2001, sia pure con minore intensità.

L'attuazione del decentramento amministrativo, che ha determinato un consistente ridimensionamento rispetto al 2000 degli stanziamenti complessivi assegnati al Ministero dell'ambiente, delinea la nuova distribuzione di funzioni con l'affidamento allo stesso di compiti principalmente diretti a coordinare ed incentivare la realizzazione di interventi di altri soggetti (fatte salve le competenze destinate ad affrontare direttamente le "emergenze" ambientali), con contestuale assegnazione ad altre amministrazioni centrali (oltre che alle regioni) delle funzioni e delle risorse finanziarie destinate all'effettuazione di interventi infrastrutturali.

Ne è derivata una prospettiva di non facile coesistenza di due diversi approcci organizzativi: il primo riferibile alla gestione dei programmi di spesa in corso e ancora affidati al Ministero fino al loro esaurimento (Programma triennale per le bonifiche, Programmi sui sistemi di depurazione e collettamento delle acque reflue e Programma relativo al dissesto idrogeologico), il secondo connesso ai nuovi compiti (partecipazione, concertazione e incentivazione) che, pur risolvendosi in attività meno complesse della realizzazione diretta di infrastrutture, richiedono un impegno organizzativo molto gravoso per la messa a punto di procedure di programmazione e controllo che coinvolgono necessariamente amministrazioni centrali, regioni, enti locali e Unione Europea.

D'altra parte, come sarà di seguito riferito più dettagliatamente, l'adattamento della struttura organizzativa del Ministero alle nuove complesse funzioni non è intervenuto senza ostacoli, in ragione dei ritardi e delle incertezze che hanno caratterizzato il processo di riorganizzazione conseguente alla riforma delle amministrazioni centrali ed al decentramento amministrativo (operatività dei nuovi centri di responsabilità, nomina della catena dirigenziale, adeguamento della struttura del bilancio al nuovo assetto organizzativo ecc.).

2.2 La spesa complessiva per la tutela dell'ambiente e la spesa del Ministero.

Le risultanze del consuntivo 2001 indicano che il bilancio dello Stato ha complessivamente destinato alla tutela dell'ambiente (divisione 5 della COFOG) 5.284,3 mld, riservando al Ministero dell'ambiente 2.610 mld. Stanziamenti minori sono stati attribuiti al Ministero dei lavori pubblici (1.134 mld) ed a quello del tesoro (971 mld), mentre notevolmente minore è stato l'apporto delle risorse stanziato per le altre amministrazioni.

Risulta, pertanto, che il Ministero dell'ambiente ha gestito circa il 50% (58% nel 2000) delle risorse finanziarie complessivamente destinate. Una dotazione dell'ordine del 21% (18% nel 2000) è stata attribuita al Ministero dei lavori pubblici con un'incidenza di oltre il 43% dello stanziamento destinato al comparto della "Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici". La gestione delle risorse ambientali di competenza del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica incide per una quota di poco superiore al 18% (17% nel 2000).

Stanziamenti notevolmente inferiori sono di pertinenza del Ministero delle politiche agricole e forestali (4%), interamente destinati al comparto della "Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici". Agli altri Ministeri (interno, trasporti e navigazione, comunicazioni, beni culturali, finanze, difesa, industria e affari esteri) è attribuita una quota inferiore al 4% del totale delle disponibilità (tavola 1).

Gli stanziamenti definitivi di competenza – in forte crescita nel 1999 e nel 2000 – si sono ridotti nel 2001, risultando pari a 2.610 miliardi di lire, con una diminuzione di circa il 20% rispetto all'anno precedente (tavola 2).

Anche gli impegni totali (su competenza e su residui di stanziamento) hanno segnato una marcata riduzione (pari a circa il 18,5%) ben superiore alla modesta flessione registrata nel 2000. La dinamica dei pagamenti, già in rapida decelerazione nel 2000, ha segnato anch'essa una diminuzione importante, sostanzialmente in linea con quella degli impegni (circa il 18%).

Tali riscontri di sintesi confermano, nelle risultanze di consuntivo, quanto già rilevato sul perdurare delle difficoltà di adeguamento dell'amministrazione alle complesse novità sul piano del decentramento, della riorganizzazione interna e dei nuovi indirizzi strategici della programmazione degli interventi.

Tavola 1

Stanzamenti definitivi di competenza

(milioni di lire)

FO II livello	totale FO di II livello	ambiente	% sul tot FO II liv.	tesoro	% sul tot FO II liv.	LL.PP.	% sul tot FO II liv.	politiche agricole	% sul tot FO II liv.	altre amm.ni (*)	% sul tot FO II liv.
5.1.	342.936	217.984	63,56	124.953	36,44	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5.2.	1.164.172	884.382	75,97	243.078	20,88	36.714	3,15	0	0,00	0	0,00
5.3.	978.326	572.735	58,54	312.550	31,95	88	0,01	0	0,00	92.953	9,50
5.4.	2.513.257	676.047	26,90	450.087	17,91	1.096.849	43,64	214.739	8,54	75.536	3,01
5.5.	140.107	139.180	99,34	0	0,00	928	0,66	0	0,00	0	0,00
5.6.	145.458	119.627	82,24	0	0,00	0	0,00	0	0,00	25831	17,76
tot FO 8	5.284.256	2.609.955	49,39	1.130.668	21,40	1.134.579	21,47	214.739	4,06	194.320	3,68

5. TUTELA DELL'AMBIENTE

5.1. gestione dei rifiuti

5.2. gestione delle acque reflue

5.3. riduzione dell'inquinamento

5.4. protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici

5.5. ricerca e sviluppo per la tutela dell'ambiente

5.6. tutela dell'ambiente non altrimenti classificabile

(*) Interno, trasporti, comunicazioni, beni culturali, finanze, difesa, industria e affari esteri

La limitata capacità di spesa, in presenza di una massa spendibile che ha superato i 5.600 mld, si è tradotta in una lievitazione consistente dei residui totali finali che hanno di poco superato i 3.600 miliardi di lire, con un aumento di poco inferiore al 18% rispetto al già elevatissimo livello del 2000.

Non sembrano, infine, essersi modificate in modo significativo le condizioni alla base della formazione dei residui perenti che, anche nel 2001, sono risultati di poco inferiori ai 300 miliardi di lire, un livello elevato se rapportato al volume degli impegni effettivi e al comportamento medio delle altre amministrazioni.

Tavola 2

(in milioni di lire)

	Stanziamenti definitivi di competenza	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui totali finali	Residui perenti
Gestione dei rifiuti	217.983	610.504	335.563	143.233	128.561	468.782	23.559
Gestione delle acque reflue	884.381	1.409.531	599.477	886.699	525.603	880.787	81.116
Riduzione dell'inquinamento	572.734	1.859.404	962.055	539.258	470.722	1.327.108	155.621
Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici	676.048	1.373.734	845.508	673.159	630.893	726.153	30.494
Ricerca e sviluppo per la tutela dell'ambiente	139.180	225.650	125.868	144.862	114.184	100.928	331
Altro	119.627	183.896	144.030	111.803	74.220	96.727	3.634
Totale Amministrazione	2.609.953	5.662.720	3.012.501	2.499.015	1.944.183	3.600.484	294.755

2.3 Gli indicatori contabili e finanziari.

L'analisi degli indicatori contabili – che consente di confrontare i risultati gestori del 2001 con gli andamenti degli anni precedenti e con i valori medi della spesa statale – pone in evidenza una situazione critica non difforme da quella segnalata nella relazione dello scorso anno, ma con qualche ulteriore accentuazione dello scarto negativo rispetto al generale comportamento della spesa statale (tavola 3).

Tavola 3

	Impegni totali/massa impegnabile			Autorizzazioni di cassa/massa spendibile			Pagamenti totali/autorizzazioni di cassa			Pagamenti in c. competenza/impegni competenza			Pagamenti residui/residui iniziali		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Gestione dei rifiuti	94,3	90,9	59,6	72,5	76,8	54,9	82,9	59,4	38,3	66,3	53,1	49,5	34,4	24,1	17,5
Gestione delle acque reflue	98,5	94,2	97,8	75,1	63,7	42,5	81,3	68,3	87,7	67,4	44,4	38,6	45,9	41,8	36,6
Riduzione dell'inquinamento	97,8	87,2	89,0	49,6	55,2	51,7	78,3	42,3	48,9	45,4	37,6	37,4	30,2	17,0	21,8
Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici	89,6	94,0	93,3	79,5	75,7	61,5	84,4	73,1	74,6	71,0	63,5	42,8	55,4	28,7	51,9
Ricerca e sviluppo per la tutela dell'ambiente	93,6	83,7	98,3	65,3	69,7	55,8	93,5	57,8	90,7	50,6	27,4	38,3	79,4	68,1	71,3
Altro	83,8	79,2	84,7	67,5	63,8	78,3	62,5	78,3	51,5	45,3	52,4	47,0	38,3	46,6	40,0
Totale Amministrazione	94,7	91,2	90,8	64,1	66,3	53,2	80,7	62,1	64,5	62,0	56,3	40,4	38,7	26,6	32,4
Totale spesa di bilancio	92,3	93,1	95,9	86,5	85,0	86,1	90,9	90,8	93,4	88,7	88,3	94,9	58,2	44,2	34,8

Infatti, mentre la “capacità di impegno” (vicina al 91% ed espressa dal rapporto impegni totali/massa impegnabile) resta inferiore al valore rilevato per il complesso della spesa statale (circa il 95%), si è accentuata la difficoltà dell’amministrazione di tradurre tali impegni in effettive erogazioni di cassa.

Ciò emerge dall’osservazione della sequenza massa spendibile-autorizzazioni di cassa-pagamenti, dalla quale si ricava un’ulteriore marcata limitazione del “tetto di spesa” costituito dalle autorizzazioni, discese ad un valore insolitamente basso (53% della massa spendibile) che non trova riscontro presso le altre amministrazioni (la media si attesta oltre l’86%) e che può essere ricollegato ad una impropria valutazione, in sede di approvazione del bilancio di previsione, delle effettive capacità realizzative del Ministero.

Un’ulteriore analisi permette di sottolineare come tali scostamenti rispetto alla media della spesa statale siano riferibili tanto alle erogazioni di cassa effettuate in conto competenza dell’anno, quanto ai pagamenti in conto residui, che evidenziano entrambi una velocità di realizzazione (o di smaltimento) molto più lenta rispetto alla spesa statale totale.

L’effettuato esame degli indicatori contabili aggregati del Ministero può tuttavia essere ulteriormente qualificato alla luce delle diversità dei fattori che sono alla base degli scostamenti segnalati.

A questo fine si deve analizzare, ad un maggiore grado di disaggregazione, la gestione contabile dei capitoli di spesa. Per il Ministero dell’ambiente tale analisi è favorita dall’elevato “indice di concentrazione delle dotazioni finanziarie (tavola 4) che mostra come sui complessivi 434 capitoli del bilancio 2001, i primi dieci per dimensioni quantitative dello stanziamento assorbono quasi i tre quarti delle intere risorse a disposizione del Ministero, i primi cinque raggiungono quasi il 60% ed un solo capitolo (cap. 8644 relativo al “Piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento”) copre oltre il 25% degli stanziamenti totali.

La situazione contabile di tali capitoli è notevolmente diversificata.

Quello di maggiori dimensioni (cap. 8644), infatti, presenta a consuntivo, stanziamenti definitivi ed impegni di importo quasi doppio rispetto all’autorizzazione di cassa concessa. La ragione risiede nella asimmetria tra l’assegnazione delle dotazioni finanziarie, legata alle determinazioni della legge pluriennale di spesa (piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento) e la capacità di spesa in termini di cassa, connessa all’effettivo stato di avanzamento dei lavori. Secondo l’Amministrazione tale scostamento dovrebbe esaurirsi nel 2002, quando saranno gestite solo risorse (in conto residui) in termini di pagamenti.

Una situazione del tutto opposta si osserva con riguardo ai capitoli 9001 (interventi per la tutela del rischio idrogeologico e misure di prevenzione per le aree a rischio) e 9208 (fondo per incentivare le misure e gli interventi di promozione dello sviluppo sostenibile) relativamente ai quali – pur essendo sostanzialmente allineati gli stanziamenti di competenza ed i limiti dell'autorizzazione di cassa – risulta basso il livello delle erogazioni a causa della ritardata assunzione degli impegni avvenuta alla fine del 2001.

Infine, per il cap. 7685 (piano di completamento della bonifica e di recupero ambientale dell'area industriale di Bagnoli) non si sono realizzate le condizioni per l'assunzione degli impegni – a seguito delle complesse procedure autorizzative – così che si è determinata la formazione di residui di stanziamento per l'intera consistenza delle risorse assegnate.

Tavola 4

Indice di concentrazione delle risorse

				<i>(in milioni di lire)</i>
cap.	denominazione	F.O.	Stanziamenti di competenza	% di concentraz.
8644	Piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento	5214 5216	677.124	25,9
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 dei siti inquinati, da programmi di difesa del mare e delle riserve marine statali, dai programmi attuativi degli impegni assunti nella conferenza di Kyoto, dal piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue, nonché da accordi e contratti di programma attinenti al ciclo di gestione dei rifiuti	5111/4 5214/7 5311/5 5411/3 5415/6 5417	356.000	13,6
9001	Attuazione degli interventi per la tutela del rischio idrogeologico e misure di prevenzione per le aree a rischio	5417	250.290	9,6
9208	Fondo per incentivare le misure e gli interventi di promozione dello sviluppo sostenibile	5311/5	140.000	5,4
2001	Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi	5411 5415 5511	122.100	4,7
4759	Contributo obbligatorio dell'Italia al fondo multilaterale per il protocollo di Montreal per la protezione della fascia dell'ozono	5313	97.300	3,7
3955	Spese per il servizio di protezione dell'ambiente marino, per il noleggio di mezzi nautici, aeromobili, mezzi di trasporto e di rimorchio ai fini del controllo e dell'intervento relativi alla prevenzione e alla lotta dell'inquinamento del mare, nonché per la valorizzazione della tutela del mare e delle sue risorse ivi compresa la salvaguardia dei mammiferi marini e delle specie marine protette nel mediterraneo	5312 5411 5412	91.000	3,5
8681	Somme occorrenti per il completamento di opere infrastrutturali nelle aree depresse	5215 5217	72.775	2,8
7240	Contributo all'agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA)	5511	65.000	2,5
7685	Piano di completamento della bonifica e di recupero ambientale dell'area industriale di Bagnoli	5114	50.000	1,9

un solo capitolo	25,9%
primi cinque	59,2%
primi dieci	73,6%
Totale amministrazione	2.609.953
Totale capitoli	434

2.4 Analisi delle spese per funzioni obiettivo e per Centri di responsabilità.

Preliminarmente, va segnalato che con il bilancio di assestamento, approvato nella seconda parte del 2001 è stata adeguata la struttura del bilancio stesso alla nuova articolazione organizzativa dell'Amministrazione, in relazione alla quale sono stati costituiti undici centri di responsabilità in luogo degli otto precedentemente operanti.

L'adattamento è, tuttavia, avvenuto con modalità e procedure che hanno eluso la necessità di cogliere l'occasione della riorganizzazione amministrativa per una razionalizzazione anche delle assegnazioni delle u.p.b. e dei capitoli di bilancio alle specifiche "missioni" della politica ambientalistica e, quindi, ai nuovi centri di responsabilità.

L'incrocio tra funzioni obiettivo e centri di responsabilità appare, pertanto, ancora il frutto di imputazioni pro-quota che rispondono all'esigenza di adottare criteri di sistemazione a posteriori dei dati di consuntivo, piuttosto che all'altra – più rilevante - di ridefinire i compiti effettivi della nuova struttura.

Le risultanze finanziarie del rendiconto 2001 confermano innanzi tutto la carenza di leggi di spesa permanenti che si ripercuote anche sulla distribuzione delle risorse finanziarie tra i principali settori di intervento della politica di spesa ambientale. Se si osservano i dati di consuntivo relativi all'ultimo triennio, si evidenzia, infatti, una grande variabilità nella composizione della spesa gestita dal Ministero (Grafico 1).

Con riferimento alle funzioni-obiettivo di terzo livello, il rendiconto 2001 indica una prevalenza di stanziamenti di competenza nel settore della "Gestione delle acque reflue" (34%), seguito nell'ordine dai settori "Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici" (26%), "Riduzione dell'inquinamento" (22%), "Gestione dei rifiuti" (8%), "Ricerca e sviluppo" (5%) e dagli interventi non classificabili (5%).

Si è già osservato come tale struttura della spesa non rifletta, tuttavia, scelte programmatiche di medio periodo circa le priorità da assegnare alle diverse tipologie di interventi, quanto piuttosto l'andamento dei rifinanziamenti annuali. Ciò è confermato dal raffronto tra la composizione percentuale del consuntivo 2001 e quella degli anni precedenti, raffronto che evidenzia un'instabilità nelle quote assegnate alle diverse tipologie di interventi.

Non introduce elementi informativi di grande rilievo l'analisi fino al quarto livello delle funzioni obiettivo, consentita dalle elaborazioni condotte dalla Corte dei conti d'intesa con le Amministrazioni. Infatti, se si osservano i dati relativi agli stanziamenti definitivi di competenza, si nota una pressoché uniforme distribuzione delle risorse finanziarie tra le funzioni di quarto livello nelle quali sono disaggregate le funzioni di livello superiore. Così, nell'ambito della funzione di terzo livello "Gestione delle acque reflue", lo stanziamento maggiore riguarda gli interventi per il trattamento delle acque agricole e industriali, mentre le altre funzioni di quarto livello vedono assegnati stanziamenti di pari importo. Il quadro è analogo per le altre principali funzioni. In particolare, nel settore della protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici, tutte le funzioni di quarto livello hanno un identico stanziamento finanziario.

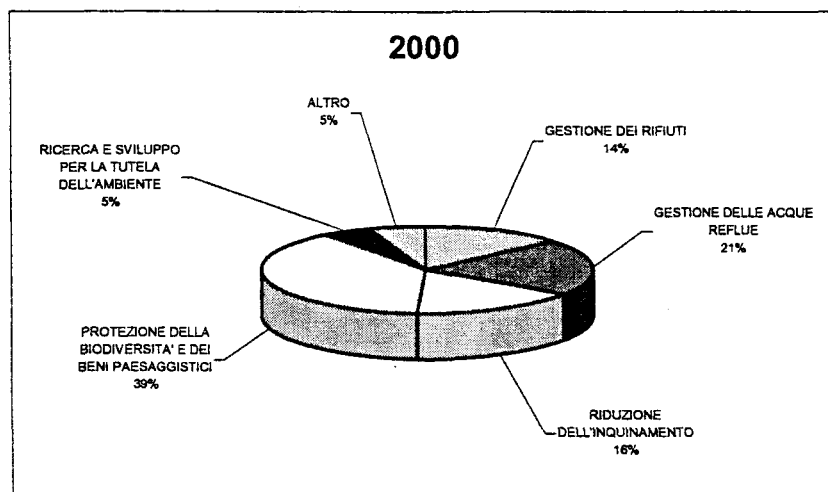
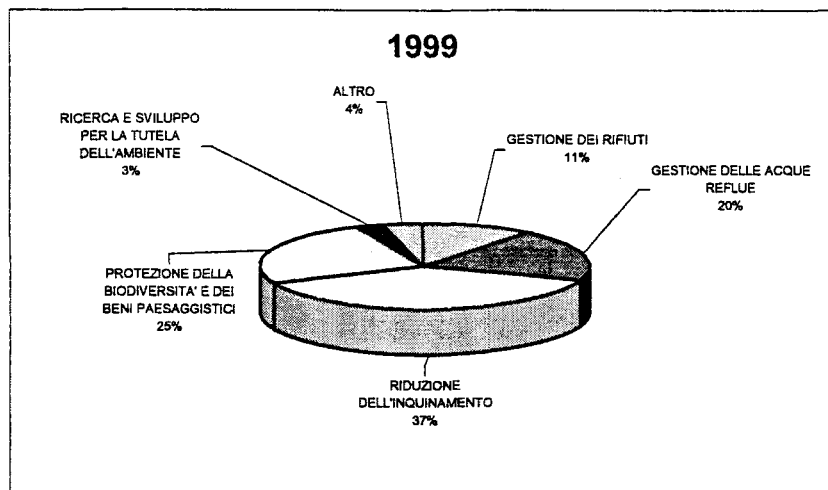
E' interessante analizzare il grado di frammentazione delle responsabilità nell'attuazione degli interventi relativi ad ogni funzione-obiettivo. A tal fine, si è proceduto a verificare quanti centri di responsabilità – e con quale incidenza – siano stati assegnatari di risorse finanziarie riferibili a ciascuna funzione-obiettivo di terzo livello (tavola 5). Ne emerge una situazione molto diversificata: ad una funzione (gestione delle acque reflue) pressoché integralmente affidata al CDR corrispondente (cdr "Tutela delle acque interne"), fa riscontro, all'estremo opposto, la funzione "Riduzione dell'inquinamento" frammentata in ben nove centri di responsabilità, compresa una quota rilevante di risorse nel fondo di Gabinetto. Nel mezzo si collocano le altre funzioni-obiettivo per le quali la molteplicità di centri di responsabilità coinvolti nella realizzazione delle attività, da una parte, potrebbe rappresentare l'indice di maggiore complessità della gestione e, dall'altra, dare anche conto di un'incompiuta operazione di riordino delle appostazioni di bilancio coerente con il nuovo disegno organizzativo.

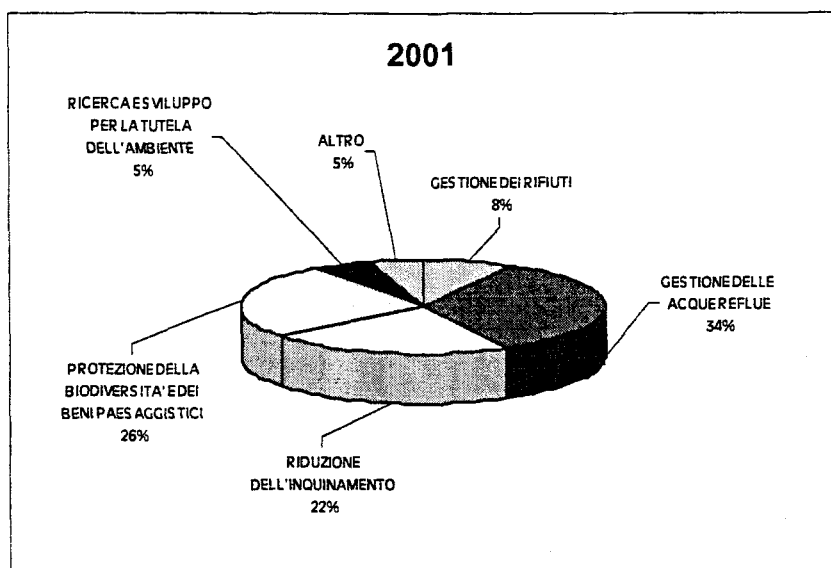
Tuttavia, un diverso indicatore della complessità della gestione può essere tratto dall'incrocio tra funzioni-obiettivo di terzo livello e capitoli di bilancio gestiti (per intero o pro-quota) da diversi CDR. La tavola 6 offre, al riguardo, un quadro differenziato ma che, nella sostanza, conferma quanto già evidenziato.

Grafico 1

SETTORI DI INTERVENTO NEL TRIENNIO 1999-2001

(Composizione percentuale su stanziamenti definitivi di competenza)





XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 5

(in milioni di lire)

F.O.	denominazione	CDR	stanz.comp.	% su Tot. Amm.ne	% su Tot. F.O.
511	<i>Gestione dei rifiuti</i>	Gabinetto	83.481	3,2	38,3
		AA.GG. e del personale	5.991	0,2	2,7
		Rifiuti e bonifiche	128.397	4,9	58,9
		Tutela delle acque interne	114	0,0	0,1
		Totale	217.983	8,4	100,0
521	<i>Gestione delle acque reflue</i>	Gabinetto	83.434	3,2	9,4
		AA.GG. e del personale	6.018	0,2	0,7
		Tutela delle acque interne	794.929	30,5	89,9
		Totale	884.381	33,9	100,0
531	<i>Riduzione dell'inquinamento</i>	Gabinetto	113.400	4,3	19,8
		AA.GG. e del personale	7.438	0,3	1,3
		Rifiuti e bonifiche	402	0,0	0,1
		Inquinamento atmosferico e rischi industriali	32.238	5,6	5,6
		Difesa del mare	80.624	3,1	14,1
		Tutela delle acque interne	24.970	9,6	4,4
		Protezione internazionale dell'ambiente	124.307	4,8	21,7
		Difesa del territorio	1.200	0,0	0,2
		Sviluppo sostenibile	188.155	7,2	32,9
		Totale	572.734	21,9	100,0
541	<i>Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici</i>	Gabinetto	124.600	4,8	18,4
		AA.GG. e del personale	9.198	0,4	1,4
		Conservazione della natura	204.992	7,9	30,3
		Difesa del mare	71.172	2,7	10,5
		Difesa del territorio	260.586	10,0	38,5
		Sviluppo sostenibile	5.500	0,2	0,8
		Totale	676.048	25,9	100,0
551	<i>Ricerca e sviluppo per la tutela dell'ambiente</i>	Gabinetto	2.485	0,1	1,8
		AA.GG. e del personale	120.969	4,6	86,9
		Conservazione della natura	12.100	0,5	8,7
		Rifiuti e bonifiche	2.029	0,1	1,5
		VIA	804	0,0	0,6
		Tutela delle acque interne	16	0,0	0,0
		Sviluppo sostenibile	777	0,0	0,6
Totale	139.180	5,3	100,0		
561	<i>Tutela dell'ambiente non altrimenti classificabile</i>	Gabinetto	16.185	0,6	13,5
		AA.GG. e del personale	9.187	0,4	7,7
		Conservazione della natura	6.968	0,3	5,8
		VIA	36.135	1,4	30,2
		Tutela delle acque interne	677	0,0	0,6
		Protezione internazionale dell'ambiente	1.245	0,0	1,0
		Difesa del territorio	2.997	0,1	2,5
		Sviluppo sostenibile	46.233	1,8	38,6
		Totale	119.627	4,6	100,0
Totale Amministrazione			2.609.953	100,0	

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6

(in milioni di lire)

F.O.	denominazione	totale F.O.	capitolo	stanz.	comp.	% cap./tot. F.O.
511	<i>Gestione dei rifiuti</i>		7082		71.200	32,7
			7685		50.000	22,9
			7614		38.000	17,4
			7687		14.000	6,4
			7081		12.200	5,6
			7686		10.000	4,6
			n. 85 cap.	217.983		195.400
521	<i>Gestione delle acque reflue</i>		8644		677.124	76,6
			8681		72.776	8,2
			7082		71.200	8,1
			n. 76 cap.	884.381		821.100
531	<i>Riduzione dell'inquinamento</i>		9208		140.000	24,4
			9203		27.300	4,8
			4759		97.300	17,0
			7082		89.000	15,5
			3955		72.800	12,7
			7081		24.400	4,3
			9261		17.300	3,0
			8647		11.293	2,0
n. 187 cap.	572.734		468.100	81,7		
541	<i>Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici</i>		9001		250.290	37,0
			7082		124.600	18,4
			2001		112.333	16,6
			3957		32.253	4,8
			7449		20.000	3,0
			3955		18.200	2,7
			7437		10.500	1,6
			n. 167 cap.	676.048		568.176
551	<i>Ricerca e sviluppo per la tutela dell'ambiente</i>		1550		32.450	23,3
			1565		22.100	15,9
			7240		65.000	46,7
			2001		9.768	7,0
			n. 119 cap.	139.180		129.318
561	<i>Tutela dell'ambiente non altrimenti classificabile</i>		9202		30.440	25,4
			2674		16.243	13,6
			7802		7.760	6,5
			9209		6.099	5,1
			1401		1.503	1,3
			2601		4.256	3,6
			1541		3.510	2,9
			9021		2.987	2,5
			7531		2.093	1,7
			2880		2.000	1,7
			2691		1.760	1,5
			5401		1.502	1,3
n. 186 cap.	119.627		80.153	67,0		
Totale Amministrazione		2.609.953				