

Regno Unito, Francia, Belgio e Germania. Peraltro, Paesi meno industrializzati rispetto all'Italia, quali Portogallo ed Irlanda fanno registrare quote di investimenti in opere pubbliche rispetto al PIL fino a quattro volte maggiori rispetto all'Italia, con ciò confermando che è in atto, in Europa, un vasto processo di ammodernamento infrastrutturale.

Dalle analisi dell'Ance, presentate nel maggio 2001, risulta poi che nel 1995, a livello nazionale l'Italia disponeva di una dotazione infrastrutturale inferiore, mediamente, del 5% rispetto alla media Europea, ma distante 24 punti percentuali dal Regno Unito, il Paese europeo che dispone della migliore rete infrastrutturale, e 22 dalla Germania. Prendendo, poi, in considerazione le opere più significative in materia di infrastrutture, e cioè trasporti, energia e telecomunicazioni, l'Italia presenta valori inferiori alla media Europea.

A livello regionale, il divario risulta ancor più marcato: 13 Regioni, e cioè il 65% del totale, presentano un indice di dotazioni infrastrutturali nel complesso inferiori a quello medio dei cinque maggiori Paesi dell'Unione Europea, con ritardi infrastrutturali fino al 50% dalla media del livello di dotazione infrastrutturale fra le Regioni dei Paesi U.E.

La scarsa infrastrutturazione comporta, peraltro, diseconomie, che si traducono in costi aggiuntivi che possono compromettere la competitività dei prodotti delle Regioni, nonché scoraggiare nuovi investimenti da parte dei privati e di quelli esteri.

Oltre alle grandi opere, si registra una forte esigenza di opere infrastrutturali minori. Al riguardo, il recente Piano generale dei trasporti quantifica i fabbisogni per investimenti nella mobilità urbana in 25.000 mld in 10 anni, dei quali 10.000 da reperire con risorse aggiuntive rispetto agli ordinari stanziamenti di bilancio. L'identificazione dei singoli interventi è demandata ai piani urbani della mobilità (PUM), che le Autorità locali avranno il compito di redigere.

3.3 I preconsuntivi 2000 sull'andamento del settore costruzioni.

Secondo le valutazioni dell'Ance, aggiornate all'ottobre 2000, gli investimenti in costruzioni ammonteranno, nel 2000, a 177.330 mld di lire. Rispetto al 1999, si rileva un incremento del 6,4% in valore che, depurato dalla dinamica inflativa stimata nella misura del 2,9%, sottintende un tasso di crescita reale pari al 3,4%. Si conferma così la tendenza al recupero dei livelli produttivi registrata nel corso del 1999 in misura più contenuta (+1,8%).

Gli impieghi in abitazioni sono stimati pari a 98.973 mld di lire, con un incremento nominale del 6,7%, che in presenza della predetta variazione dei prezzi, comporta un aumento del 3,7% in quantità. L'incremento degli investimenti in abitazioni trova la sua componente principale nel buon andamento delle attività di riqualificazione del patrimonio esistente, anche per effetto delle agevolazioni fiscali introdotte dalla legge finanziaria 1998. Nonostante la riduzione della detraibilità fiscale delle spese sostenute per interventi di manutenzione straordinaria e di ristrutturazione edilizia dal 41%, previsto per gli anni di imposta 1998-99, al 36% per l'anno 2000, le domande pervenute al Ministero delle finanze, per godere dei benefici, evidenziano, nei primi nove mesi del 2000, un aumento del 9,2% nei confronti dello stesso periodo del 1999, a conferma dell'entrata a regime dello strumento agevolativo e del positivo effetto, attribuibile alla diminuzione dell'aliquota Iva dal 20 al 10%. Gli investimenti nelle attività di riqualificazione e di manutenzione straordinaria del patrimonio abitativo vengono stimati, nel 2000, in 53.365 mld di lire, registrando, rispetto l'anno precedente, incrementi dell'8% in valore e del 5% in quantità. Dopo sette anni di flessioni, che ne avevano ridotto il potenziale produttivo di circa il 32% in termini reali, gli investimenti in nuove abitazioni sono stimati, nel 2000, pari a 45.608 mld, evidenziando incrementi del 5,3% in valore e del 2,3% in quantità.

A ciò va aggiunto che il valore degli impieghi in fabbricati destinati ad attività economiche è risultato pari, nel 2000, a 45.446 mld di lire, registrando un incremento, rispetto al 1999, del 6% in valore e del 3% in quantità.

Anche gli investimenti in opere pubbliche, per il quarto anno consecutivo, si presentano in ripresa. Nel 2000, sono stimati in 32.911 mld (+6% in valore). In termini quantitativi, si registra una crescita del 3%, che fa seguito all'aumento del 5% rilevato nel corso del 1999. Nell'ultimo quadriennio, il livello degli investimenti in opere pubbliche cresce complessivamente del 14,2% in termini reali e recupera un terzo dei volumi produttivi persi nel periodo 1992/96 (la perdita tra il 1991 ed il 1996 era stata pari al 30% in termini reali dei volumi di attività).

3.4 L'occupazione in edilizia.

Prendendo a riferimento il dato Istat del luglio 2000, il settore delle costruzioni ha fatto registrare una crescita occupazionale dell'1,1%, collocandosi, insieme al terziario (+1,7%), tra i settori trainanti della crescita occupazionale complessiva (pari all'1,1%). Il dato annuale è ancora più favorevole: gli occupati nelle costruzioni sono saliti del 3,1%, pari all'ingresso nel settore di 51.000 nuovi lavoratori, di cui 38.000 sono lavoratori dipendenti (che sono passati, in termini assoluti, da 956.000 a 994.000 unità). L'incremento relativo agli indipendenti è invece di 13.000 unità, pari a +2% in un anno. In termini assoluti, gli addetti sono aumentati da 655 mila a 668 mila.

Gli occupati complessivi, in un anno, passano da 1,611 milioni a 1,662 milioni.

Lo scarto è ancora più consistente se si considerano i dati 1996, in cui gli addetti al settore erano 1,511 milioni.

3.5 La liberalizzazione del settore ferroviario.

Con le direttive comunitarie 91/440/Cee e 95/18/Ce e 95/19/Ce, è stato avviato il processo di liberalizzazione del settore ferroviario, connotato, specie nel nostro Paese, da un'accentuata situazione di monopolio, soprattutto a causa dell'unicità della rete ferroviaria.

L'ordinamento nazionale si è conformato a quello dell'Unione Europea con l'emanazione del d.P.R. 8 luglio 1998, n. 227, "Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 91/440/Cee relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie" e del d.P.R. 16 marzo 1999, n. 146, che ha recepito le altre due citate direttive relative alla ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e alla riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura.

Il processo di ristrutturazione delle ferrovie europee si incentra sulla separazione dei servizi di trasporto dalla gestione dell'infrastruttura ferroviaria.

Sul piano delle modalità di attuazione della concorrenza nel trasporto ferroviario, la normativa prevede la sostituzione del regime concessorio con quello autorizzatorio basato su criteri oggettivi, trasparenti, anche se l'assenza di discriminazioni in un mercato competitivo tra diversi operatori ferroviari presuppone il perfezionamento di un sistema di interoperabilità delle reti. Ed è noto che la realizzazione di tale obiettivo, già indicato come strategico nel Rapporto Delors, è frenata dalla notevole entità degli investimenti necessari e dalla crisi finanziaria del settore. A tale riguardo, la scarsità delle risorse pubbliche disponibili implica l'apporto del capitale privato a supporto degli investimenti del settore. Ma il ricorso al *private financing* è strettamente legato alla determinazione dei canoni di accesso alla rete a garanzia di un'adeguata remunerazione degli investimenti. Il problema attende una attenta riflessione per riconsiderare le modalità e la gestione dei sussidi pubblici, tenuto anche conto della necessaria separazione tra gestione della rete e gestione dei servizi.

Nella fase di avvio della liberalizzazione, la citata normativa limita la gestione in esclusiva (regime concessorio) alle sole attività di gestione delle infrastrutture di rete, come prevede l'art. 3 della direttiva 91/440 e l'art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 277/98.

Il programma di riordino del settore riguarda, poi, la societizzazione delle Ferrovie dello Stato e la ristrutturazione finanziaria delle imprese ferroviarie nazionali, già previsto dalla direttiva c.d. Prodi del 30 gennaio 1997 e, successivamente, dalla direttiva D'Alema del 18

marzo 1999. A tal riguardo, va ricordato che il Comitato economico e sociale della Comunità Europea (Ces 248/96) ha sottolineato la necessità di un potenziamento del processo di liberalizzazione dei servizi ferroviari, separando la gestione delle infrastrutture dalle gestioni dei servizi.

In attuazione del nuovo delineato quadro normativo, l'Amministrazione dei trasporti, in applicazione del d.l. 28 marzo 2000, n. 70, recante "Disposizioni urgenti per il contenimento delle spinte inflazionistiche", ha rilasciato in data 23 maggio 2000, la prima licenza alla società ITF S.p.A. per il trasporto dei passeggeri, avviando il processo di apertura del mercato. Il decreto-legge è stato però convertito dalla legge 26 maggio 2000, n. 137, soltanto con riferimento all'art. 2, comma 2, con ciò ponendo il problema della validità della licenza rilasciata sulla base di un decreto non convertito; per tale ragione, con un apposito d.d.l. (A.S. n. 4629), era stato riprodotto il testo dell'art. 5 del d.l. n. 70/2000, non convertito. Successivamente, con l'art. 31 della legge finanziaria per il 2001 (legge n. 388/2000), la previsione di cui all'art. 5 del d.l. decaduto è stata definitivamente reintrodotta nell'ordinamento.

Pertanto, dal 1° gennaio 2001, è consentito l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria per il trasporto merci e convenzionale combinato ad ogni impresa che dimostri il "possesso della licenza", ovvero di altro titolo equiparato, rilasciato da uno Stato membro dell'Unione Europea, che legittimi l'espletamento di servizi internazionali di trasporto merci per ferrovia.

A trainare la crescita del trasporto merci su rotaia ha contribuito, in maniera determinante, lo sviluppo del traffico diretto verso i porti, dove la Società Ferrovie dello Stato può disporre di quote di trasporto rilevanti sia per *container* (+22%) che per tonnellate di merci solide (+17%).

Inoltre, di rilievo, anche ai fini del processo di liberalizzazione, è la delibera Cipe 5 novembre 1999, n. 180 ("Canone di pedaggio per l'accesso alla rete infrastrutturale ferroviaria") e il decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione 21 marzo 2000, recante "Criteri di determinazione del canone di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria", che ha definito l'algoritmo di calcolo sul quale dovrà in futuro basarsi il computo del canone di pedaggio.

Il sistema dell'*access pricing*, disciplinato dalla delibera Cipe n. 180/99 e dal citato decreto ministeriale, coinvolge importanti profili riguardanti il processo di liberalizzazione e di regolazione del settore trasporti, in quanto le modalità soggettive ed oggettive di fissazione del canone implicano la eliminazione delle esistenti distorsioni tra i diversi sistemi di trasporto, anche in termini di interoperabilità delle reti europee.

3.6 Le politiche in materia di trasporto.

Come si evince dalla Comunicazione della Commissione dell'U.E. del 1998², la politica comunitaria dei trasporti va assumendo sempre maggiore importanza, sia a seguito della crescita della globalizzazione dell'economia, che in vista della possibile entrata nell'Unione Europea dei Paesi dell'Europa centro-orientale.

In tal senso, nell'Agenda 2000, si sottolinea, inoltre, come "saranno necessari investimenti molto considerevoli nelle infrastrutture di trasporto dei Paesi candidati per evitare strozzature dovute all'aumento dei flussi e consentire a questi Paesi di beneficiare pienamente dell'integrazione".

Peraltro, la stessa politica di tutela dell'ambiente non è disgiunta, nei più recenti documenti dell'Unione Europea, dalla politica dei trasporti. La citata Comunicazione evidenzia come "lo sviluppo di sistemi di trasporto efficienti ed integrati permetterà di farsi carico dell'esigenza di proteggere e valorizzare l'ambiente, sia a livello locale che su scala mondiale, assicurando che i trasporti offrano il proprio contributo per il raggiungimento degli obiettivi

² Commissione UE, Comunicazione al Consiglio, al Parlamento nonché al Comitato economico-sociale e al Comitato delle Regioni, *Politica comune dei trasporti. La mobilità sostenibile e le sue prospettive future*, 1998.

ambientali". Dal che anche la necessità di promuovere e sviluppare forme di trasporto alternativo a quello su strada, come i trasporti intracomunitari combinati, ferroviari e marittimi.

Più radicali sono state le liberalizzazioni intervenute nel settore marittimo ed aereo.

A seguito del quadro normativo introdotto in sede Europea³, sono state eliminate le riserve di traffico esistenti a favore delle navi di bandiera disposte unilateralmente ovvero mediante accordi bilaterali. Relativamente ai traffici marittimi interni, l'abolizione delle barriere all'ingresso nel mercato è stata disposta dal regolamento Cee n. 3577/92 del 7 dicembre 1992, con efficacia dal 1° gennaio 1999.

La decisiva accelerazione della liberalizzazione nel settore del trasporto aereo è stata introdotta con il regolamento Cee n. 2407/1992. Per effetto di tale disciplina, l'esercizio dei trasporti aerei di linea è ora subordinato al regime autorizzatorio, e cioè al rilascio di una licenza. Inoltre, è consentito svolgere liberamente traffici commerciali sulle rotte intracomunitarie. Sono stati anche caducati i poteri tariffari previsti dalle legislazioni nazionali. L'intervento pubblico può solamente imporre oneri di servizio pubblico riguardo ai servizi aerei di linea effettuati verso un aeroporto che serve una Regione periferica o in via di sviluppo o una rotta a bassa densità di traffico, considerata essenziale per lo sviluppo economico della Regione. Ma l'effettiva liberalizzazione del settore dipende dai limiti di ricettività delle strutture aeroportuali, e cioè dalla possibilità del vettore aereo di operare su un aeroporto in determinate fasce orarie (c.d. *slots*).

3.7 Il Piano generale dei trasporti.

A distanza di dieci anni dall'aggiornamento del primo Piano generale dei trasporti (di cui al d.P.C.M. 10 aprile 1986, n. 36), avvenuto con d.P.R. 29 agosto 1991, n. 123, a seguito delibera Cipe del 1° febbraio 2001, con il d.P.R. 14 marzo 2001, è stato approvato un nuovo Piano che sostituisce il primo.

Il nuovo Piano, in modo innovativo rispetto alle edizioni passate, presenta aspetti propriamente programmatori con riferimento ad obiettivi, strategie e sviluppo sostenibile dei singoli interventi. Esso, inoltre, si uniforma ai principi della libera concorrenza e di ottimale utilizzazione delle risorse, secondo logiche di efficienza, efficacia ed economicità.

Il documento, nelle sue due componenti del Piano generale dei trasporti e della logistica e del relativo documento tecnico, tiene conto delle politiche comunitarie di sviluppo delle reti transeuropee (Ten), delle più recenti innovazioni legislative in materia di programmazione dei lavori pubblici (legge n. 109/94 e successive modificazione e integrazioni), della programmazione statale e locale, del Sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT), degli interventi per la sicurezza, dell'innovazione tecnologica, della ricerca e formazione.

Il Piano si pone l'obiettivo di ridurre, nel lungo periodo, la quota della modalità stradale, sottolineando l'esigenza di incidere sulla stessa domanda di mobilità, e si incentra sullo sviluppo dell'intermodalità nella più ampia logica della promozione della logistica e nel contesto dell'applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile e della tutela della sicurezza, affrontando altresì le tematiche delle liberalizzazioni e della tariffazione, concepita anche quale strumento per ovviare alla congestione soprattutto nel comparto stradale.

A tale riguardo, in linea con gli orientamenti comunitari, intesi al rilancio della mobilità su ferro, il rapporto tra gli investimenti indicati, rispettivamente, per il settore ferroviario e per il settore stradale è stabilito di 2 a 1. In ogni caso, gli importi indicati nel Piano rappresentano stime di costo, che, come tali, formeranno oggetto di approfondimento in sede di predisposizione dei piani di settore e/o degli altri documenti attuativi.

Il problema della mobilità in ambito urbano forma oggetto di specifica trattazione; viene in particolare ipotizzato un percorso di pianificazione integrata tra l'assetto del territorio ed il

³ V.: regolamento Cee n. 954/1979 del 17 maggio 1979; regolamento Cee n. 4055/1986 del 31 dicembre 1986.

sistema dei trasporti tramite un nuovo strumento (i piani urbani della mobilità), che nel frattempo è stato disciplinato dall'art. 22 della legge 24 novembre 2000, n. 340, e del quale il regolamento attuativo di detta norma specificherà ulteriormente anche i modi di interazione con gli altri strumenti di pianificazione.

Il Piano è configurato quale piano-processo la cui attuazione viene sottoposta ad un sistematico monitoraggio anche tramite il "Sistema informativo per la pianificazione ed il monitoraggio dei trasporti" (SIMPT); il Piano stesso postula che tale monitoraggio, in un'ottica di necessaria razionalizzazione, venga raccordato con il sistema degli investimenti pubblici (MIP), previsto dall'art. 1 della legge n. 144/1999.

Il Nuovo Piano Generale dei Trasporti è stato elaborato tenendo conto del contesto europeo e internazionale e dell'esigenza di una accelerazione dei tempi per introdurre le condizioni per ammodernare e rendere competitivo il sistema dei trasporti del nostro paese.

In questo contesto, sono stati tenuti presenti gli obiettivi di sostenibilità ambientale fissati dagli accordi di Kyoto, per realizzare un significativo processo di riequilibrio modale all'interno del settore dei trasporti e della logistica e per favorire, in un quadro di economicità di gestione, la maggiore e migliore utilizzazione dei modi di trasporto intrinsecamente meno inquinanti.

Tre, dunque, sono i principi fondamentali intorno ai quali è stata incentrata la redazione del nuovo piano: (a) l'esigenza di analizzare e riorganizzare la rete dei servizi e della logistica, ottimizzando l'uso delle infrastrutture esistenti, per realizzare un sistema di mobilità e di trasporto delle persone e delle merci più efficiente e competitivo; (b) la necessità di procedere alla liberalizzazione del settore ed al superamento dei monopoli esistenti; (c) la innovazione tecnologica e gestionale per favorire non solo lo sviluppo tecnologico del settore in termini di maggiore efficienza e di sostenibilità ambientale, ma anche crescita e sviluppo dell'economia nazionale.

All'interno di questi indirizzi di carattere generale, il PGT ha individuato poi gli obiettivi principali, quali il riequilibrio territoriale, l'integrazione e il riequilibrio modale, la mobilità e la vivibilità delle grandi aree urbane del Paese, le misure per la sostenibilità ambientale, gli interventi per la sicurezza nei trasporti.

Il quadro di riferimento del PGT tiene conto della individuazione delle criticità, delle reti e dei nodi infrastrutturali del Paese, racchiusi nello SNIT, il Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti. Lo SNIT ha il compito di individuare, infatti, le criticità del sistema dei trasporti e delle infrastrutture di rilievo nazionale ed internazionale, sulle quali lo Stato nazionale deve concentrare risorse progettuali e finanziarie, lasciando alle Regioni il compito di completare, alla scala che è loro propria, la realizzazione e gestione della rete dei servizi e delle infrastrutture. Il "federalismo dei trasporti" si realizza in questa corretta ed equilibrata ripartizione di competenze e risorse finanziarie tra Stato centrale e Regioni, perché entrambi i livelli istituzionali concorrano alla realizzazione compiuta del sistema.

A tale riguardo, il Piano formula linee guida per la redazione dei Piani Regionali dei Trasporti e prevede, inoltre, l'istituzione di un fondo unico per gli investimenti nelle infrastrutture di interesse regionale, che le Regioni possano utilizzare in piena autonomia e nel quale confluiscano, nel periodo transitorio, le risorse da trasferire alle medesime nella successiva fase di applicazione dei decreti attuativi della legge n. 59/1997; istituzione che impone, però, la ricostruzione di un quadro contabile delle risorse complessivamente allocate ai trasporti.

Particolare rilevanza assume il principio della "competizione per il mercato", che va rispettato ed applicato anche per quei settori del trasporto che, ai sensi della normativa comunitaria, sono tuttora considerati servizio pubblico e quindi sovvenzionati. Anche in questo caso, la competizione è essenziale per stimolare maggiore efficienza ed economicità di gestione delle imprese, oltre che migliori servizi ai cittadini in termini di qualità e quantità.

A tal fine, il Cipe ha ritenuto come essenziale il concorso del capitale privato a sostegno degli investimenti pubblici, ribadendo l'importanza delle tecniche di *project financing* per la realizzazione e gestione di attività e servizi di pubblica utilità, già evidenziata sia nel D.P.E.F. relativo al periodo 2000-2003, che nell'analogo documento di programmazione economica e finanziaria 2001-2004. Quest'ultimo quantifica gli importi di spesa pubblica per investimenti che dovranno essere sostenuti da capitale privato in 2.000 mld di lire per il 2002, 6.000 mld per il 2003 e 10.000 mld per il 2004.

Nell'esercizio delle funzioni di regolazione, le Pubbliche amministrazioni sono chiamate a porre le condizioni per la costruzione di un assetto equo, efficace ed efficiente di regolazione degli accessi per tutti quei servizi che usano infrastrutture che, per la loro natura, costituiscono monopoli naturali e che perciò devono veder garantito un accesso aperto e non discriminatorio a tutti gli operatori.

La tabella che segue illustra il piano degli interventi ipotizzati dal Nuovo Piano generale dei trasporti.

Le infrastrutture nel piano generale dei trasporti.

(in miliardi di lire)

Settore	Interventi previsti nel Pgt	Interventi prioritari
Strade	74.277	38.945
Ferrovie	94.660	55.560
Porti	6.116	6.116
Aeroporti	3.420	3.420
Centro merci	510	-
Trasporto pubblico locale	25.000	25.000

3.8 Le gestioni aeroportuali.

Dopo sette anni, risultano inattuati gli obiettivi posti dall'art. 10, comma 10, della ripetuta legge n. 537/1993, come modificata dalla legge 23 dicembre 1996 n. 662 (art. 2, comma 189).

Gli obiettivi indicati dalla legge sono, dunque, ancora in fase di gestazione e racchiusi nello "Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva", redatto dal Ministero dei trasporti e della navigazione di concerto con il Ministero delle finanze. Tale schema è stato sottoposto al CIPE che, con deliberazione n. 86/2000 del 4 agosto 2000, ha espresso il proprio parere favorevole in merito, indicando apposite raccomandazioni al Ministro dei trasporti, al Ministro delle finanze e all'E.N.A.C.

Permane attuale la problematica circa la differenziazione delle tariffe per ciascun aerodromo in quanto, secondo il nuovo regime normativo, la gestione di tutto il sedime aeroportuale deve essere affidata a Società di capitali, anche a maggioranza privato, con l'obbligo di investimenti per la manutenzione ordinaria e straordinaria e lo sviluppo della struttura aeroportuale, escludendo le sovvenzioni statali.

In questa situazione, per i piccoli aeroporti i ricavi commerciali risultano di modesta entità e quindi l'economicità della gestione è maggiormente legata ai ricavi relativi al traffico aereo.

Un'ulteriore causa di rallentamento nell'attuazione delle prescrizioni normative è costituita dal ritardo nell'emanazione del contratto di programma previsto dall'art. 7 del regolamento n. 521/1997 al quale è subordinato l'affidamento delle gestioni totali aeroportuali.

Il legislatore, nella consapevolezza derivante dalle insufficienze e lentezze burocratiche dell'Amministrazione dello Stato, ha inteso affidare il compito di rendere più funzionali i sistemi aeroportuali ad un ente creato ad hoc, l'E.N.A.C., che ha assunto operativamente, dal novembre 1998, tutte le competenze gestionali previste dalla legge. Ciò al fine di colmare, in tempi rapidi, i ritardi segnalati sulla complessa riforma voluta dal legislatore e, tuttavia, delineata astrattamente a livello di principi e criteri di massima, per adeguare l'assetto degli aeroporti nazionali agli *standard* europei.

Le prospettive di espansione del mercato risultano ancora promettenti, ma richiedono, per essere conseguite pienamente, l'attuazione delle indicate misure dirette a promuovere la crescita della capacità dell'offerta, dell'efficienza e della qualità dei servizi.

3.9 Il dissesto idrogeologico nelle Regioni italiane.

Dalla mappa del territorio nazionale, redatta dal Ministero dell'ambiente nel 1999, si evince che 1.173 comuni (14,5% del totale) sono esposti a rischio idrogeologico molto elevato; 2.498 comuni (30,8%) sono esposti a rischio idrogeologico elevato.

Da ciò deriva che, sui circa 8.100 comuni italiani, 3.671, pari al 45,3% del totale, sono soggetti a rischio molto elevato o elevato di alluvioni, frane e valanghe (limitatamente alle Alpi centro-occidentali).

Tra le Regioni più esposte vi è la Lombardia, regione nella quale sono esposti a rischio 687 comuni (44,4% del totale); segue il Piemonte con 651 comuni (53,8% del totale) a rischio; al terzo posto è la Campania, dove sono a rischio 291 comuni (52,8% del totale).

Nella classifica delle regioni con le più alte percentuali di comuni a rischio idrogeologico molto elevato ed elevato, si pone al primo posto l'Umbria con l'89,1%, seguita dalla Basilicata e dal Molise, rispettivamente con l'87% e l'86%.

Quest'ultima Regione ha la più alta percentuale di comuni a rischio molto elevato, pari al 51,5%.

Le condizioni orografiche, geologiche e pedologiche del territorio italiano rappresentano una peculiarità nel panorama europeo ed il ripetersi di fenomeni meteorologici con caratteristiche più intense induce ritenere come prioritarie azioni preventive, in grado di contrastare il degrado di origine naturale, aggravato dalla intensa urbanizzazione, accompagnata da diffusi fenomeni di abusivismo edilizio.

Non a caso la legge n. 183/1989 ha innovato, in profondità, gli strumenti operativi e gli obiettivi della difesa del suolo, affermando la centralità della funzione di programmazione e della pianificazione dell'intervento sul territorio, da realizzare sulla base di un'ampia azione di recupero delle conoscenze ed affidata ad uno strumento normativo formalmente sovraordinato agli altri strumenti urbanistici, il piano di bacino.

La rilevanza e la complessità dei problemi da affrontare, nonché la scarsità dei finanziamenti (si pensi che la dotazione triennale della legge, prevista nel 1989 in lire 2.497 mld, è stata più volte rimodulata e soltanto nell'esercizio finanziario 1997 è stata raggiunta l'effettiva disponibilità dello stanziamento inizialmente assentito) hanno provocato ritardi nell'attuazione della legge.

3.10 L'impegno finanziario per la difesa del suolo.

Accanto alle risorse stanziati per il rifinanziamento della legge n. 183/1989 e del decreto-legge n. 180/98, nell'ultimo anno, si è registrato un impegno straordinario del Governo per far fronte agli ingenti danni causati dagli eventi calamitosi che hanno colpito il Paese.

In particolare, a seguito dell'alluvione in Piemonte, sono stati stanziati, con diverse ordinanze di protezione civile, ulteriori 300 mld, al di fuori delle previsioni di spesa contenute nella legge finanziaria per il 2000.

In data 24 aprile 2001, inoltre, il Consiglio dei Ministri ha approvato il riparto, relativo al quadriennio 2000-2003, delle nuove risorse, pari a lire 2.260 mld, stanziati con le leggi finanziarie 2000 e 2001, per le finalità di cui alla legge n. 183/1989.

Va peraltro evidenziato che, in controtendenza con quanto sopra rappresentato, la legge finanziaria 2001, nel quantificare gli stanziamenti per il 2001-2003, ha rimodulato in diminuzione lo stanziamento per il 2001, già oggetto di ripartizione, ai sensi della legge finanziaria 1999, con d.P.R. 27 luglio 1999 relativo al quadriennio 1998-2001.

Ciò ha reso necessario un nuovo riparto dei finanziamenti per il 2001 che tenesse conto della cennata diminuzione.

Le nuove risorse sono destinate al finanziamento dei piani stralcio di cui all'art. 17, comma 6 - *ter*, della legge n. 183/1989, già approvati, e degli schemi previsionali e programmatici di cui all'art. 31 della medesima legge, nel loro aggiornamento, nonché per proseguire la formazione del programma sperimentale di interventi di rilievo nazionale ai sensi dell'art. 25 della legge n. 183/1989, nelle more della definizione complessiva della pianificazione di bacino.

La quota di lire 542 mld è stata destinata a finanziare progetti strategici di rilievo nazionale che rilevino le criticità di bacino, parte dei quali già selezionati, ai sensi dell'art. 1, comma 1, del richiamato d.P.R. 27 luglio 1999, con delibera del 22 dicembre 2000 del Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali ai sensi dell'art. 4 della legge n. 183/1989 ed, in parte, da selezionare, a cura del medesimo Comitato dei Ministri, sulla base delle proposte che saranno inoltrate dai competenti organi deputati alla programmazione di bacino (autorità di bacino e regioni).

La restante quota di 1.718 mld è stata destinata, nella misura di lire 35 mld, all'adeguamento funzionale, tecnico e scientifico dei Servizi Tecnici Nazionali e, nella misura di lire 1.683 mld, al riparto tra i bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale, sulla base dei parametri di superficie e popolazione, applicando un correttivo matematico che incrementi le risorse da destinare alle regioni minori.

3.11 La legge n. 36/1994 in materia di risorse idriche e la tutela delle acque.

Stando alle scadenze che la legge n. 36/1994 contemplava, la legge medesima dovrebbe già essere interamente applicata. In realtà, solo ad inizio 2001, a distanza di sette anni, si può parlare di concreto avvio.

Molteplici sono le cause del ritardo, in cui si mescolano difficoltà oggettive, tempi tecnici e resistenze da parte delle gestioni esistenti.

Tuttavia, con l'avvenuto disegno degli ambiti territoriali ottimali (Ato), la costituzione nella maggior parte dei casi delle relative Autorità, la redazione dei piani d'ambito, in circa un quarto degli Ato insediati, sembrano ora sussistenti i presupposti per il raggiungimento, in tempi relativamente brevi, degli obiettivi prefissati.

A livello centrale, i Ministeri competenti hanno, in parte, dato vita alla decretazione applicativa necessaria a dare concretezza a molte parti della legge.

Uno dei decreti più importanti, quello relativo al "Metodo normalizzato per la tariffa", era stato tempestivamente approvato già nell'agosto 1996.

A livello regionale, la legge attuativa è stata emanata da tutte le Regioni, tranne che dal Trentino Alto Adige che, anche in virtù di una pronuncia della Corte costituzionale, presenta una situazione del tutto particolare. La Corte costituzionale, infatti, con sentenza n. 412 del 7 dicembre 1994, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1 - 5, ritenendoli lesivi della sfera di autonomia delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Nonostante tali Province non siano tenute a legiferare, va rilevato come, nel mese di dicembre 2000, risultavano in fase di ultimazione proposte di legge in materia di tutela delle acque, che, se approvate, porteranno all'organizzazione del servizio idrico integrato sulla base di Ato delimitati dalle Province.

Nello specifico, la Provincia Autonoma di Bolzano, per recepire i disposti dettati dai d.lgs. n. 152/1999 e 258/2000, prevede di individuare ambiti territoriali ottimali alla stregua delle Regioni a statuto ordinario, integrando i soli servizi di fognatura e depurazione, mentre la Provincia di Trento dovrebbe procedere ad un'integrazione dei tre servizi, incluso quello di acquedotto, per ciascun Ato individuato.

Nel resto d'Italia, le leggi regionali, nel loro complesso, hanno individuato 89 Ato, a fronte dei circa 8.100 soggetti che, a diverso titolo, operano attualmente in tale settore.

Su un totale di 89 Ato previsti dalla normativa regionale, ne risultano insediati 48, pari al 54% rispetto al totale, distribuiti in undici regioni.

Forte è la difformità fra le aree del Paese: al centro, gli Ambiti previsti risultano tutti insediati; al sud sono il 66%, mentre al nord, il 30% non ha ancora superato la prima fase di costituzione.

Fra gli Ato insediati, la forma associativa prevalente è quella del consorzio (art. 31 d.lgs. n. 267/2000) e lo è in modo più evidente nel centro Italia, dove tutti gli Ato, ad eccezione di quelli della Regione Lazio, hanno assunto la forma di consorzio.

Al nord, invece, risulta prevalente la forma associativa di convenzione (art. 30 d.lgs. n. 267/2000).

Nelle regioni in cui la legge attuativa lasciava libera scelta circa la forma associativa, ovvero, il Veneto, l'Emilia Romagna, il Lazio e la Calabria, tutti gli Ato hanno optato per la forma di convenzione, ad eccezione del Veneto in cui le due forme sono state, entrambe, utilizzate.

In otto regioni (Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna), nessun Ambito si è ancora insediato.

L'obiettivo della legge Galli era quello di ridurre la frammentazione delle gestioni (oggi in Italia sono 8.100), unificare l'organizzazione del ciclo dell'acqua, dalla captazione alla depurazione, e innescare un processo di industrializzazione del mercato aprendolo ai privati. Le tappe della riforma prevedevano, appunto, la costituzione degli Ato. Il passo successivo è la ricognizione delle opere esistenti, in quanto la conoscenza della situazione infrastrutturale costituisce la base informativa per predisporre il piano degli investimenti e quindi per affidare le gestioni. Il censimento, finora, è terminato soltanto nel 28% degli ambiti, è stato avviato nel 26% dei casi e non ancora partito nel 46%. I piani di investimento sono stati redatti solo da 13 ambiti, ossia dal 14% del totale.

Per quanto riguarda l'affidamento al gestore unico, solo due ambiti su 89 hanno avviato il servizio idrico integrato (l'Ato di Arezzo in Toscana e quello della Valle del Chiampo in Veneto) e solo uno di questi (Arezzo) lo ha fatto bandendo una gara pubblica per la scelta del socio privato della S.p.A. mista a maggioranza pubblica cui sarebbe stata affidata la gestione. L'Ato della Valle del Chiampo ha affidato la gestione ad una ex azienda speciale già presente sul territorio, la Acque del Chiampo poi trasformata in S.p.A.

3.12 I Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio.

I "Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio" rappresentano un nuovo strumento strategico di programmazione negoziata per la realizzazione di interventi orientati all'ampliamento e alla riqualificazione delle infrastrutture e del tessuto economico-produttivo occupazionale e al recupero dei centri urbani interessati.

Sono state presentate 319 proposte di programma, di cui 127 sono state ammesse all'esame del comitato di selezione e valutazione. Sono stati ammessi a finanziamento 48 programmi, tra cui i 21 che hanno conseguito il punteggio più elevato per ciascuna regione. Successivamente, vista la disponibilità di risorse, da parte dell'Amministrazione dei lavori pubblici, sono stati ammessi a finanziamento anche il programma del comune di Palermo e del comune di Formia, collocati in posizione utile nella graduatoria.

I finanziamenti disponibili sono finalizzati alla definizione della fattibilità dei programmi e alla progettazione di opere pubbliche. Più in particolare i programmi riguardano, in termini finanziari:

- per più del 36% interventi finalizzati al recupero del *deficit* infrastrutturale;

- per il 25% politiche finalizzate al recupero, alla messa in sicurezza e alla valorizzazione del patrimonio ambientale (bonifiche; abbattimenti di livelli di inquinamento; sistemazioni idrogeologiche; valorizzazione del patrimonio storico artistico e architettonico);
- per il 30% politiche che perseguono fini sociali (attività produttive in grado di garantire effetti occupazionali stabili);
- per circa il 9% politiche di partenariato, sussidiarietà e concertazione locale avviate sulla base degli strumenti della programmazione negoziata.

Il totale impegnato per i 50 Prusst ammessi a finanziamento è di lire 143,6 mld. Il totale impegnato per i 48 Prusst vincitori è di lire 138,5 mld. Il totale impegnato per Formia e Palermo (aggiunti successivamente) 4,1 mld. Totale generale 142,6 mld.

Con il recente d.m. 17 maggio 2001, il Ministro dei lavori pubblici ha ripartito i 205 mld messi a disposizione dalla legge finanziaria n. 388/2000.

3.13 Caratteristiche peculiari delle politiche di spesa in materia ambientale.

In materia ambientale, la concomitanza di fattori legislativi, organizzativi e amministrativi, per molti versi eccezionale, si è riflessa sulla stessa gestione finanziaria del 2000, così da determinare dati di consuntivo e indicatori contabili di non immediata lettura.

A ciò va aggiunto che la gestione della spesa in materia ambientale è da anni caratterizzata da peculiarità che la differenziano da quella delle altre Amministrazioni dello Stato.

Si deve, infatti, tenere presente che:

- dopo l'abbandono dell'esperienza dei Piani triennali di tutela ambientale (PTTA), non esiste più una normativa di spesa, basata su leggi permanenti, che preveda fondi per la realizzazione di interventi ambientali, sia nazionali che regionali;
- tutti i fondi appostati sul bilancio 2000, pertanto, si riferiscono a norme speciali, di durata circoscritta, o a rifinanziamenti concessi dalla legge finanziaria per l'anno di riferimento;
- oltre il 90% delle dotazioni finanziarie del Ministero sono impiegate per trasferimenti (correnti o, in misura maggiore, in conto capitale) a soggetti esterni ai quali, in definitiva, è affidato il compito di realizzare concretamente gli interventi ambientalistici programmati;
- le procedure per l'impegno dei fondi stanziati sono generalmente assai complesse, essendo sottoposte al vaglio di molteplici sedi istituzionali, soprattutto in relazione all'esigenza, operante fino a tutto il 2000, di "concertare" priorità ed interventi con le Regioni;
- le procedure di erogazione operano, per lo più, per stadi di avanzamento degli interventi e, pertanto, i pagamenti vengono di norma effettuati con ampi sfasamenti temporali rispetto ai correlati impegni di competenza.

Questi elementi concorrono nel determinare un'elevata discontinuità nelle serie storiche della spesa dell'Amministrazione e negli stessi indicatori contabili che dovrebbero rappresentare, sinteticamente, le capacità di realizzazione dei programmi di spesa.

E' infatti evidente che la mancanza di leggi permanenti di spesa - e quindi il ricorso a finanziamenti ciclici ed irregolari - rende difficile l'attuazione di una seria programmazione di medio periodo, che richiederebbe, invece, un quadro di risorse finanziarie predefinite.

Cosicché, ad un periodo iniziale (1987-91) di crescita significativa delle dotazioni finanziarie, ha fatto seguito un periodo (1992-94) di forte flessione e, successivamente, una fase di recupero, ma in condizioni di minore certezza del quadro finanziario.

D'altra parte, la condizione imposta da cicli irregolari di finanziamento si riflette inevitabilmente sulle risultanze contabili, caratterizzate infatti da vaste oscillazioni negli importi e nei coefficienti relativi ai diversi principali momenti contabili; in sostanza, si alternano fasi di esaurimento delle risorse finanziarie, nelle quali tuttavia si concentra un'elevata attività di

pagamenti riferibili ad impegni assunti in esercizi precedenti (non necessariamente con sfasamenti di un solo esercizio), e fasi di rialimentazione finanziaria nelle quali prevale l'attività finalizzata ad impegnare tempestivamente le risorse assegnate, mentre risulta molto ridotta la capacità di spesa in termini di cassa, in relazione ai meccanismi di erogazione sopra rammentati.

Le risorse finanziarie assegnate al Ministero dell'ambiente costituiscono una quota rilevante della spesa per finalità ambientali registrata nel Rendiconto generale dello Stato, ma una ricognizione complessiva deve considerare che funzioni e risorse di rilievo sono affidate anche ad altre amministrazioni statali.

A sua volta, la spesa statale per l'ambiente costituisce solo una parte delle risorse destinate al settore da parte delle Amministrazioni Pubbliche, come definite in sede di contabilità nazionale.

Limitando l'analisi alla spesa statale, le risultanze 2000 indicano che il Ministero dell'ambiente, con una dotazione (stanziamenti definitivi di competenza) di 3.260 mld, ha gestito circa il 58% delle risorse finanziarie complessivamente destinate alle politiche ambientaliste dal bilancio dello Stato. Una dotazione dell'ordine del 18% è stata attribuita al Ministero dei lavori pubblici per la funzione obiettivo "Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici". Una incidenza solo di poco inferiore (17%) presenta la gestione delle risorse ambientali di competenza del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica.

Quote ridotte sono di pertinenza dei Ministeri delle politiche agricole e forestali, dei trasporti e navigazione, dei beni culturali.

Tale distribuzione delle risorse, peraltro, non si discosta, sostanzialmente, da quanto già verificato negli anni precedenti.

4. L'analisi delle risultanze di consuntivo secondo la classificazione funzionale.

La gestione delle risorse finanziarie 2000, con i raffronti riferiti al 1999, come già avvenuto in occasione della precedente Relazione, per il comparto *Infrastrutture, trasporti, ambiente e tutela del territorio*, viene esaminata sulla base della classificazione funzionale, in quanto essa è in grado di consentire la ricomposizione dei dati di consuntivo per politiche pubbliche, superando le incongruenze legate alle modalità organizzative della gestione delle risorse medesime.

La tabella che segue mostra i dati totali di consuntivo 2000 relativa, come detto, al comparto *Infrastrutture, trasporti, ambiente e tutela del territorio*.

<i>(in milioni di lire)</i>							
Stanz. conto competenza	Var. % Stanz. 00/99	Massa impegnabile	Impegni effettivi su competenza	% Var. % impegni effettivi	% impegni effettivi su massa impegnabile	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
59.151.031	+1,4	67.298.843	53.462.604	+4,1	79,4	112.430.774	43,0

Tra le funzioni obiettivo di primo livello, il 68,5% dello stanziamento è classificato nell'ambito della Cofog 4 *Affari economici*, il 18,6% nella Cofog 6 *Insedimenti urbani ed assetto del territorio* e il 9,5% nella Cofog 5 *Tutela dell'ambiente*.

Nell'ambito della Cofog 4 *Affari economici* (pari a 40.498 mld in conto competenza, 44.978 mld in termini di massa impegnabile e 75.261 mld in termini di massa spendibile), vanno analizzate le funzioni di terzo livello: Trasporti su rotaia, Trasporti su gomma, Trasporti per via d'acqua e Trasporti aerei.

La funzione di terzo livello *Trasporti su rotaia* presenta i dati di consuntivo esposti nella tabella che segue; in essa sono evidenziate le variazioni degli stanziamenti di competenza e degli impegni effettivi rispetto all'esercizio 1999.

(in milioni di lire)

Stanz. conto competenza	Var. % stanz. 00/99	% impegni effettivi su massa impegnabile	Var. % impegni effettivi 00/99	Residui finali di stanziamento Var.% 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
24.516.270	-6,8	86,3	-8,7	+41,9	39.270.774	54,0

La funzione obiettivo (F.O.) di quarto livello più rilevante in termini di stanziamenti in conto competenza è quella denominata *Interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A.*, con 20.181 mld. L'importo assorbe il 34,1% dello stanziamento totale destinato al comparto *Infrastrutture, trasporti, ambiente e tutela del territorio*.

Nel 2000, il predetto stanziamento destinato alle Ferrovie dello Stato è stato impegnato nella misura del 96,7%; i pagamenti su massa spendibile risultano pari al 54,9%. Seguono, per entità, la F.O. *Interventi finanziari per il miglioramento del trasporto in gestione diretta e in concessione*, con uno stanziamento di 2.515 mld, di cui è stato impegnato l'82,2% su massa impegnabile; la percentuale di pagamenti totali su massa spendibile è pari al 67,5%. Cospicuo è anche l'ammontare delle *Sovvenzioni e contributi per le metropolitane ed il trasporto rapido di massa*, con 1.134 mld, di cui risulta impegnato il 31,7% su massa impegnabile. In relazione alla massa spendibile, il rapporto percentuale riferito al pagato totale, si presenta contenuto, pari al 32,2%.

Tra le funzioni di terzo livello in cui articola la Cofog 4 *Affari economici*, rilevante per importo è anche la F.O. *Trasporti su gomma*, di cui si espone di seguito la situazione di consuntivo.

(in milioni di lire)

Stanz. conto competenza	Var. % stanz. 00/99	% impegni effettivi su massa impegnabile	Var. % impegni effettivi 00/99	Residui finali di stanziamento Var.% 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
13.146.724	+22,4	84,2	+50,8	-81,9	29.821.657	26,8

Tale funzione risulta articolata in più F.O. di quarto livello. Consistenti sono gli stanziamenti della F.O. *Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture nazionali*, con 4.478 mld e la F.O. *Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali regionali e di interesse di enti locali*, con 4.464 mld. Per la prima F.O., il rapporto tra impegni effettivi e massa impegnabile è pari al 98,5% e quello pagamenti totali/massa spendibile è pari al 23,5%; per la seconda F.O., il rapporto impegni effettivi/massa impegnabile è del 99,4% e quello pagamenti totali/massa spendibile è pari al 23,8%. Consistente è anche lo stanziamento assorbito dalla F.O. *Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali nelle aree depresse*, che presenta un importo pari a 1.312 mld. Soltanto il 51,6% risulta impegnato su massa impegnabile; anche i pagamenti su massa spendibile fanno registrare una percentuale assai contenuta, pari al 17,7%.

Nell'ambito della F.O. di terzo livello, i cui dati di consuntivo sono esposti nella tabella che segue, presenta rilevanza la voce *Trasporti per vie d'acqua*.

(in milioni di lire)

Stanz. conto competenza	Var. % stanz. 00/99	% impegni effettivi su massa impegnabile	Var. % impegni effettivi 00/99	Residui finali di stanziamento Var.% 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
1.708.576	+7,3	67,8	+8,4	-65,0	3.436.803	31,7

Nell'ambito della predetta F.O., che incide per il 4,2% rispetto alle risorse finanziarie della Cofog *Affari economici*, vanno citate, in termini di risorse stanziare in conto competenza, la F.O. *Realizzazione e manutenzione di porti e strutture tecniche*, con 481 mld, la F.O. *Interventi finanziari e contributi a società, enti ed organismi portuali, compresi quelli per la navigazione interna*, con 411 mld e la F.O. *Vigilanza e contributi a società di servizi marittimi e di navigazione* con 391 mld. Mentre la F.O. che ha per oggetto di spesa gli *Interventi finanziari e contributi a società* mostra un indice di impegno molto elevato pari al 99,9% e un indice di pagamento (pagato totale su massa spendibile) pari al 20,9%, le altre due F.O. mostrano una minore capacità di impegno, 76,6% (*Vigilanza e contributi a società*) e 61% (*Realizzazione e manutenzione porti*), con un indice di pagamento rispettivamente del 51,8% e del 27,2%.

Per i *Trasporti aerei*, la tabella che segue espone i principali dati di consuntivo.

(in milioni di lire)

Stanz. conto competenza	Var. % stanz. 00/99	% impegni effettivi su massa impegnabile	Var. % impegni effettivi 00/99	Residui finali di stanziamento Var. % 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
814.932	-9,3	27,0	-29,9	+53,2	2.283.259	21,2

Si segnala, in particolare, tra le F.O. di quarto livello, la voce funzionale *Interventi finanziari a favore di enti operanti nel settore del trasporto aereo*, con 509 mld di stanziamento in conto competenza e la F.O. *Ampliamento, ristrutturazione e costruzione di aeroporti - Trasferimenti Enac*, con 88 mld di stanziamento. Particolarmente ridotta è la percentuale degli impegni effettivi su massa impegnabile relativa alla prima delle due citate F.O., che è pari soltanto al 7,4%.

Per le disfunzioni e le carenze rilevate nell'attuazione dei programmi per le infrastrutture nel settore dei trasporti, si rinvia alla parte speciale della presente Relazione dedicata all'analisi della gestione amministrativa e contabile concernente il Ministero dei trasporti e della navigazione nonché alle deliberazioni della Sezione del controllo in essa citate.

Nell'ambito della Cofog 6 *Insedimenti urbani e assetto del territorio*, il cui stanziamento in conto competenza è di 11.035 mld (la massa impegnabile è pari a 13.807 mld e la massa spendibile raggiunge i 24.190 mld), si segnalano per rilevanza, nell'ordine, le seguenti F.O. di terzo livello: *Assetto del territorio*, con 6.795 mld; *Insedimenti urbani*, con 3.669 mld; *Approvvigionamento idrico*, con 318 mld.

La F.O. di terzo livello *Assetto del territorio* presenta i seguenti dati di consuntivo.

(in milioni di lire)

Stanz. conto competenza	Var. % stanz. 00/99	% impegni effettivi su massa impegnabile	Var. % impegni effettivi 00/99	Residui finali di stanziamento Var. % 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
6.795.105	-16,6	63,7	-20,5	-53,7	16.160.297	47,4

Dall'analisi dei dati di consuntivo, risulta che, in termini di massa impegnabile, le più significative F.O. di quarto livello sono: gli *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale, comprese le opere idrauliche nelle aree depresse*, con 2.906 mld, che presentano impegni effettivi pari a 2.055 mld (pari al 70,7% della massa impegnabile) e pagamenti su massa spendibile pari al 52,1%; gli *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche*, con 2.270 mld (gli impegni effettivi sono pari al 78,1%; i pagamenti totali sono pari al 67,1%); la *Riqualificazione delle aree metropolitane nelle aree depresse*, con 1.398 mld, anche se con un contenuto stanziamento di competenza (810 mld). Con riferimento a tale F.O., la capacità di spesa su massa spendibile è pari al 55,5%. Gli

Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale, comprese le opere idrauliche a seguito di calamità, presentano 1.248 mld di stanziamento, una massa impegnabile di 1.370 mld e indicatori pari a 82,8% per gli impegni e al 31,0% per i pagamenti. Assai ridotta è la capacità di spesa su massa spendibile (pari a 979 mld) relativa alla F.O. *Spese per la predisposizione di progetti di finanziamento per l'assetto territoriale nelle aree depresse*, che presenta un indice dell'1,02%.

La F.O. di terzo livello **Approvvigionamento idrico** presenta i dati di consuntivo riportati nella tabella che segue.

(in milioni di lire)

Stanz. conto competenza	Var. % stanz. 00/99	% impegni effettivi su massa impegnabile	Var. % impegni effettivi 00/99	Residui finali di stanziamento Var.% 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
318.868	-4,8	80,7	-4,6	-8,9	835.168	40,8

Nell'ambito della citata funzione, assume rilevanza la F.O di quarto livello *Interventi finanziari e tecnici per l'approvvigionamento idrico*. Essa reca, in conto massa impegnabile, 333 mld, di cui il 93,8% impegnati. Consistente è la percentuale (56,1%) di pagamenti totali su massa spendibile.

La F.O. di terzo livello **Ricerca e sviluppo per gli insediamenti urbani e l'assetto del territorio** presenta la situazione di consuntivo indicata nella tabella che segue.

(in milioni di lire)

Stanz. conto competenza	Var. % stanz. 00/99	% impegni effettivi su massa impegnabile	Var. % impegni effettivi 00/99	Residui finali di stanziamento Var.% 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
252.052	+9,8	44,7	+124,2	-89,8	465.540	38,5

In proposito, va menzionata la F.O di quarto livello *Studi e sperimentazioni in materia di insediamenti urbani e assetto del territorio*, che presenta una massa impegnabile pari a 401 mld, di cui solo il 44,7% impegnata. I pagamenti totali su massa spendibile non sono elevati (38,5%).

L'ultima Cofog presa in esame **5 Tutela dell'ambiente** presenta stanziamenti definitivi in conto competenza pari a 5.607 mld, una massa impegnabile pari a 6.180 mld e una massa spendibile pari a 9.939 mld.

La F.O. di terzo livello **Gestione delle acque reflue** reca la situazione di consuntivo esposta nella tabella che segue.

(in milioni di lire)

Stanz. conto competenza	Var. % stanz. 00/99	% impegni effettivi su massa impegnabile	Var. % impegni effettivi 00/99	Residui finali di stanziamento Var.% 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
961.694	+6,6	91,2	+3,3	+80,7	1.524.171	45,0

Sulla base della disaggregazione dei dati di quarto livello funzionale, si segnalano le seguenti F.O.: *Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue agricole e industriali*, con 283 mld in conto competenza; *Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue civili*, con 273 mld; *Interventi per opere igienico sanitarie*, con 199 mld. Le risorse finanziarie relative alle predette funzioni obiettivo risultano in larga

parte impegnate (rispettivamente, nella misura del 93,3%, 97,4% e del 91,1%). L'indicatore pagamenti su massa spendibile è, rispettivamente, del 46,1%, 46,1% e del 33,2%.

La F.O. di terzo livello **Riduzione dell'inquinamento**, mostra i seguenti dati di consuntivo.

(in milioni di lire)

Stanz. conto competenza	Var. % stanz. 00/99	% impegni effettivi su massa impegnabile	Var. % impegni effettivi 00/99	Residui finali di stanziamento Var. % 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
800.171	-46,3	+87,4	-51,2	+299,9	2.065.880	32,1

Vanno, in proposito, menzionate le F.O. di quarto livello: *Interventi finanziari per la riduzione dell'inquinamento*, con 218 mld di stanziamenti; *Tutela, disinquinamento e risanamento del suolo*, con 147 mld; *Tutela dell'aria e disinquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico*, con 144 mld; *Tutela e disinquinamento e risanamento del mare e delle acque interne*, con 129 mld. Mentre il rapporto percentuale impegni effettivi su massa impegnabile è molto elevato per la prima delle F.O. in esame (99,1%), per le altre, pur essendo di molto al di sopra dell'indice medio del settore (79,4%), è pari rispettivamente all'86,8%, 80,4% e 80,2%. Il rapporto pagamenti su massa spendibile che nella media del settore risulta pari al 43%, per la F.O. *Interventi finanziari per la riduzione dell'inquinamento* si presenta notevolmente più elevato (99,9%), mentre è decisamente inferiore alla media per le altre F.O. con il 29,1%, il 13,2% e il 26,6%.

La F.O. di terzo livello **Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici** reca le seguenti risultanze di consuntivo.

(in milioni di lire)

Stanz. conto competenza	Var. % stanz. 00/99	% impegni effettivi su massa impegnabile	Var. % impegni effettivi 00/99	Residui finali di stanziamento Var. % 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
2.730.423	+75,8	71,1	+46,2	-25,7	4.758.598	42,1

Presentano consistenti dotazioni in conto competenza la F.O. *Tutela dell'ambiente nelle aree a rischio idrogeologico*, con 1.093 mld di stanziamenti, e la F.O. *Tutela dei beni ambientali e paesaggistici*, con 580 mld. Gli indicatori di efficienza finanziaria, per quanto riguarda la capacità di impegno, sono rispettivamente del 94,0% e del 58,9%.

Inoltre, la capacità di pagamento, per la prima delle due F.O., si attesta al 57,4%, mentre il citato indicatore si presenta non elevato (31,1%) per la F.O. *Tutela dei beni ambientali e paesaggistici*.

4.1 In particolare: l'analisi della politica delle acque.

La ricostruzione dei dati finanziari di bilancio secondo l'analisi funzionale della spesa rivela la situazione di consuntivo esposta dalla tabella che segue.

(in milioni di lire)

Stanz. conto competenza	Var. % stanz. 00/99	Massa impegnabile	Impegni effettivi su competenza	Var. % impegni effettivi	impegni effettivi su massa impegnabile	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
7.365.631	-8,5	8.751.090	6.342.517	-12,1	7.479.606	15.562.559	47,7

L'aggregato è la risultante della somma delle F.O. di quarto livello elaborate dalla Corte per evidenziare il complesso degli interventi finanziari destinati alla politica delle acque.

Sono state considerate F.O. di quarto livello incluse nelle seguenti voci funzionali di terzo livello (di cui si riporta la quota parte dello stanziamento considerato in mld): **Agricoltura** (445 mld); **Gestione delle acque reflue** (961 mld); **Riduzione dell'inquinamento** (129 mld); **Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici** (1.124 mld); **Assetto del territorio** (4.385 mld); **Approvvigionamento idrico** (318 mld).

In termini di stanziamenti, assume particolare rilevanza la F.O. di terzo livello **Assetto del territorio**, che comprende le F.O. di quarto livello *Interventi tecnici finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche* e quella relativa alle *aree depresse* (già analizzate nel paragrafo che precede), e che incide nella misura percentuale del 59,5% del complessivo stanziamento destinato alla politica delle acque.

4.2 In particolare: gli interventi per la Protezione civile.

La ricostruzione delle risultanze di consuntivo destinate alla politica settoriale della Protezione civile, elaborata secondo l'analisi funzionale espone i seguenti valori.

(in milioni di lire)

Stanz. conto competenza	Var. % stanz. 00/99	Massa impegnabile	Impegni su competenza	Var. % Impegni effettivi	% impegni effettivi su massa impegnabile	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
9.054.908	+2,6	10.465.763	7.652.107	+11,2	73,1	16.465.118/	47,1

I dati così ottenuti sono stati ulteriormente ripartiti in funzione della tipologia della spesa in due aree così specificate:

Prevenzione, emergenza e soccorso, con i seguenti dati:

(in milioni di lire)

Stanz. conto competenza	Var. % stanz. 00/99	Massa impegnabile	Impegni su competenza	Var. % Impegni effettivi	% impegni effettivi su massa impegnabile	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
5.171.556	+32,1	5.552.224	4.231.063	+20,9	76,2	6.776.451	64,8

Ricostruzione e misure di sostegno a seguito di calamità, con le sottoindicate risultanze:

(in milioni di lire)

Stanz. conto competenza	Var. % stanz. 00/99	Massa impegnabile	Impegni su competenza	Var. % Impegni effettivi	% impegni effettivi su massa impegnabile	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
3.883.352	-20,9	4.913.539	3.421.043	+1,1	69,6	9.688.667	34,8

Tra le funzioni obiettivo di primo livello dell'intero settore, il 30% dello stanziamento è classificato nella Cofog **3 Ordine pubblico e sicurezza**, il 29,5% nell'ambito della Cofog **6 Insediamenti urbani e assetto del territorio**, il 26,5% nella Cofog **2 Difesa** e l'8,6% nella Cofog **10 Protezione sociale**.

Nell'ambito della Cofog **3 Ordine pubblico e sicurezza**, la maggior parte dello stanziamento si concentra nella F.O. di quarto livello *Interventi di soccorso in caso di incendi*, con uno stanziamento di 2.269 mld; per questo obiettivo, oltre l'86% della massa impegnabile risulta impegnata nell'esercizio. I pagamenti sono, invece, pari al 77,6%.

Con riferimento alla Cofog **6 Insediamenti urbani ed assetto del territorio** (pari a 2.674 mld in conto competenza, 2.905 mld in termini di massa impegnabile e 6.222 mld in termini di massa spendibile), assumono rilevanza le voci funzionali di quarto livello *Interventi e contributi finanziari per la costruzione di abitazioni a seguito di calamità*, con 1.425 mld in termini di stanziamenti di competenza e la F.O. *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale*