

Si può, infatti, osservare che la funzione obiettivo “Gestione delle acque reflue”, alla quale sono riferibili 76 capitoli di bilancio (o quote di essi), in realtà gestisce quasi il 93% delle risorse assegnate con soli tre capitoli. Una situazione analoga si riscontra per la funzione “Ricerca e sviluppo” che raggiunge il 93% delle risorse gestite con quattro dei 119 capitoli attribuiti. Più frammentata è la gestione delle altre funzioni, che comunque mostrano una generale concentrazione di risorse su un numero relativamente contenuto di capitoli.

Vi è, piuttosto, da rilevare che solo pochi capitoli di bilancio sono esclusivamente destinati ad una funzione obiettivo, essendo la maggior parte di essi di natura “promiscua”, a seguito della genericità (o non sufficiente identificazione) delle finalità programmatiche. Un intervento di razionalizzazione e di semplificazione nella direzione di una maggiore corrispondenza tra capitoli e funzioni obiettivo, anche di quarto livello, potrebbe rendere più efficace il monitoraggio delle attività e più significativa la rendicontazione.

In conclusione, va rilevato che l’effettuato esame dei principali indicatori contabili con riferimento alla spesa totale dell’Amministrazione (tavola 3), non modifica sostanzialmente il giudizio espresso nella relazione dello scorso anno.

Lo stesso esame conferma, in primo luogo, che il basso coefficiente delle autorizzazioni di cassa (il rapporto tra queste e la massa spendibile) appare una caratteristica permanente del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio, con un valore medio disceso nel 2001 a poco più del 53% (nel triennio anteriore valori compresi tra il 58,5% e il 66,3%) risultando, quindi, di oltre il 30% inferiore al coefficiente della spesa statale complessiva. Su tale scostamento negativo incide in misura determinante, nel 2001, la funzione “Gestione delle acque reflue” – che assorbe la quota maggiore di dotazioni finanziarie del Ministero – con un coefficiente dell’ordine del 42%. Poco sopra al 50% si collocano, peraltro, anche le funzioni “Riduzione dell’inquinamento”, “Gestione dei rifiuti” e “Ricerca e sviluppo”.

Molto diverso appare il quadro se si guarda al rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa. In questo caso le differenze tra settori di intervento sono maggiori e, talvolta, i ruoli si invertono: la gestione delle acque reflue, per la quale il limite giuridico-contabile delle autorizzazioni di cassa poneva un tetto assai basso, mostra un’elevata capacità di tradurre in erogazioni le limitate risorse di cassa disponibili (87,7%), mentre nella gestione dei rifiuti il basso coefficiente delle autorizzazioni non ha impedito che, anche a livello dei pagamenti effettuati, l’amministrazione restasse ben al di sotto delle disponibilità (38,3%).

Come già osservato con riguardo ai capitoli di maggiori dimensioni, deve ancora evidenziarsi che la difformità delle risultanze contabili discende da fattori diversificati come ed esempio dalla complessità delle procedure e dalla attuazione degli impegni a fine periodo.

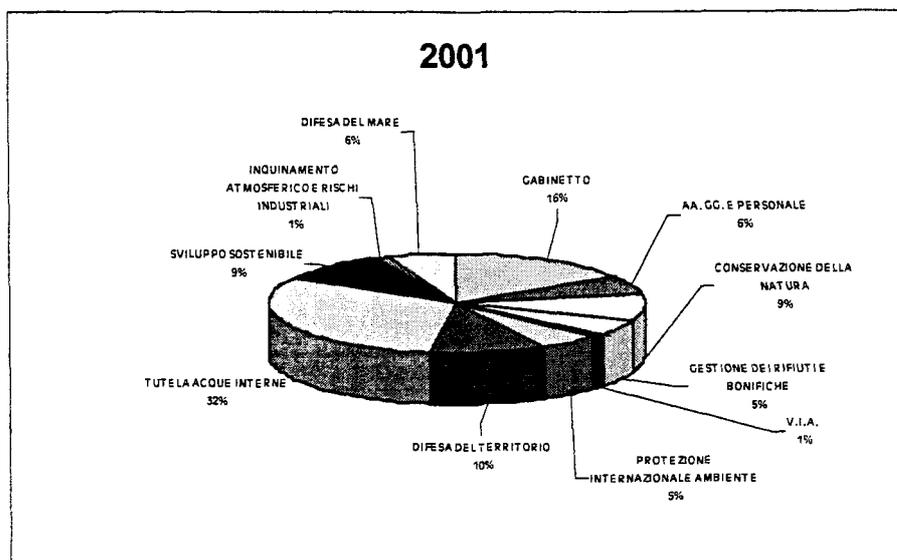
I riflessi dell'attuazione della riforma dell'amministrazione sul rendiconto sono evidenziati, per la prima volta, solo con il consuntivo per il 2001. L'analisi della distribuzione delle risorse per centri di responsabilità ha, quindi, significato soltanto con riguardo al 2001, essendo precluso ogni confronto con gli anni precedenti, nei quali operava una diversa struttura ministeriale.

A differenza di quanto si rilevava a consuntivo nel 2000, allorché per le vicende più volte ricordate oltre il 55% delle dotazioni finanziarie dell'anno risultava contabilmente attribuito al CDR "Gabinetto", nel 2001 – pur restando al fondo di Gabinetto una quota importante di risorse (circa il 16%) – l'assegnazione maggiore (quasi il 32%) riguarda il CDR "Tutela delle acque interne", mentre altri tre centri ("Difesa del territorio", "Sviluppo sostenibile" e "Conservazione della natura") hanno gestito risorse per quote comprese tra l'8 e il 10% (Grafico 2).

Grafico 2

CENTRI DI RESPONSABILITA' 2001

(Composizione percentuale su stanziamenti definitivi di competenza)



3. L'attività svolta.

3.1 Le modifiche organizzative.

Oltre alle indicate difficoltà, connesse essenzialmente alla stratificazione della legislazione di spesa, ulteriori circostanze di carattere organizzativo hanno influito sfavorevolmente nel corso del 2001.

Deve infatti notarsi che - oltre all'elemento negativo costituito ancora una volta dal ritardo nella definizione della programmazione annuale da parte dell'organo politico - le innovazioni della struttura amministrativa, recate dall'entrata in vigore del d.P.R. n. 178 del 27 marzo 2001 di organizzazione del Ministero, si sono sovrapposte ad una già indicata situazione negativa ereditata dall'anno precedente.

In effetti, essendosi avviato in concreto il processo di riorganizzazione del Ministero, connesso alla riforma delle Amministrazioni centrali e del decentramento amministrativo, solo nel secondo semestre del 2000, le relative conseguenze si sono ripercosse non solo sulla gestione dell'attività ordinaria dello stesso anno, ma anche sulla programmazione e sulla esecuzione delle attività da realizzarsi durante l'anno successivo.

Alla nomina dei dirigenti di prima fascia, avvenuta nel mese di marzo del 2000 con la pubblicazione del d.P.R. n. 549/1999, che aveva fissato le strutture (provvisorie) di livello dirigenziale generale in dieci Servizi, è seguita nel novembre la ripartizione e l'attribuzione delle risorse alle strutture operative sottordinate.

Con riferimento poi al profilo del decentramento amministrativo, di cui al d.lgs 31 marzo 1998, n. 112, va evidenziato come rilevanti conseguenze gestionali siano derivate anche dall'accordo per il completamento del federalismo che, per il settore ambientale, è stato concluso con l'emanazione del relativo d.P.C.M. del 12 ottobre 2000 e, quindi, quasi al termine dell'anno.

In relazione ai menzionati fatti riorganizzativi - come detto - si è anche provveduto in corso d'anno alla ristrutturazione del bilancio ministeriale.

Tuttavia, nel delineato quadro, l'ulteriore elemento che nel corso del 2001 ha inciso sul funzionamento dell'intera struttura amministrativa, è costituito dalla inoperatività "di fatto" della riforma recata dagli artt. 35 e 36 del d.lgs. n. 300 del 1999, che avevano suddiviso le funzioni del nuovo dicastero dell'ambiente in "quattro aree funzionali", in relazione alle quali il regolamento di organizzazione n. 178 del 2001 ha istituito corrispondenti dipartimenti.

Per completezza va segnalato che nel Dipartimento per lo sviluppo sostenibile e le politiche del personale sono state incardinate le Direzioni per lo sviluppo sostenibile, per la protezione internazionale dell'ambiente, per le politiche del personale e gli affari generali e per i sistemi informativi e statistici; il Dipartimento per la protezione ambientale si articola nelle Direzioni per la valutazione di impatto ambientale, per l'inquinamento ed i rischi industriali, per la gestione dei rifiuti e delle bonifiche, mentre fanno parte del Dipartimento per l'assetto dei valori ambientali le Direzioni per la difesa del territorio e per la conservazione della natura. Nel Dipartimento delle risorse idriche sono infine confluite le Direzioni per la tutela delle acque

interne e quella per la difesa del mare. Con d.P.C.M. del 10 aprile 2001 è stato anticipato il trasferimento alla Direzione per la difesa del territorio delle competenze già facenti capo all'ex Ministero dei lavori pubblici, conferite alla nuova struttura ministeriale a seguito della riforma.

In effetti, a causa della mancata adozione da parte dell'organo politico degli atti necessari al concreto funzionamento degli istituiti centri di responsabilità, la riforma non ha potuto fino ad ora avviarsi.

Infatti, per rendere operativo il regolamento n. 178 del 2001 era necessario provvedere con appositi decreti alla nomina dei capi dipartimento, dei dirigenti titolari degli uffici di livello dirigenziale generale e di quelli titolari delle unità operative di seconda fascia.

I provvedimenti non sono stati emanati nel corso del 2001 (tale situazione di inattività tuttora permane) con le gravissime ripercussioni sulle possibilità gestionali dell'Amministrazione di seguito indicate.

L'anomalia, infatti, è resa evidente dal recente d.m. 1° marzo 2002 che assegna le risorse ai centri di responsabilità previsti dall'ordinamento organizzativo soppresso, con la evidente finalità di considerare effettiva una struttura amministrativa non più esistente a decorrere dalla data di nomina del governo costituito a seguito delle elezioni politiche secondo espressa disposizione dello stesso d.lgs. n. 300 del 1999.

In proposito va sottolineato come con la deliberazione della Sezione centrale di controllo di legittimità n. 9/2002/P del 7 marzo 2002, che ha ricusato il visto ad un provvedimento di incarico temporaneo di reggenza inviato dall'Amministrazione, la Corte abbia già avuto modo di censurare la persistenza dell'anomalia.

In sostanza, è stato affermato che il comportamento omissivo dell'Amministrazione, dopo l'entrata in vigore del nuovo ordinamento, pone l'intera dirigenza – tuttora ancorata ad un sistema organizzativo soppresso - in una posizione di delegittimazione con riflessi censurabili anche sotto il profilo gius-contabile, considerata l'impossibilità di applicazione delle fonti ordinamentali (d.lgs. n. 300 del 1999 e d.P.R. n. 178 del 2001). La Corte ha incidentalmente censurato anche il già citato d.m. del 1° marzo, atteso che le iniziative impropriamente assunte con lo stesso potrebbero determinare una gestione di fatto in contrasto con il principio della separazione tra la funzione di indirizzo politico esercitabile con apposita direttiva e la funzione di mera gestione intestata all'apparato amministrativo.

Inattuato risulta anche l'art. 38 del d.lgs. n. 300 che istituisce l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, rinviando agli artt. 8 e 9 dello stesso per quanto riguarda l'ordinamento, il personale e la relativa dotazione finanziaria.

Alla nuova Agenzia sono affidati i compiti già attribuiti all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), al Dipartimento per i servizi tecnici nazionali limitatamente al Servizio geologico ed al Servizio idrografico e mareografico, operanti nell'ambito dello stesso Dipartimento istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Allo stesso organismo saranno trasferite le risorse umane e finanziarie appartenenti alle soppresse strutture.

Modifiche all'organizzazione della nuova Agenzia sono state poi apportate dall'articolo 2, comma 2, della legge 23 marzo 2001, n. 93 e dal decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni nella legge 9 novembre 2001, n. 401 che ha disposto la soppressione dell'Agenzia per la protezione civile.

Alla data del 31 dicembre 2001 nessuna attività risultava effettuata dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio per l'emanazione dello statuto della nuova Agenzia, necessario al fine di rendere effettiva la previsione del d.lgs. n. 300 del 1999. Ed invero la procedura per l'emanazione dello statuto è stata attivata solo nel corso dell'anno 2002; al momento la proposta di statuto, approvata in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, è all'esame del Consiglio di Stato.

Nell'attesa della definizione del procedimento, le competenze del Presidente del Consiglio, per quanto attiene il funzionamento del Dipartimento per i servizi tecnici nazionali e dei Servizi tecnici geologico e idrografico-mareografico, sono state - come nell'anno 2000 - attribuite al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

La descritta situazione organizzativa ha senza dubbio avuto anche ripercussioni sull'assetto redistributivo delle funzioni amministrative definito dal d.lgs. n. 112 del 1998, la cui piena operatività era prevista per l'anno 2001, se si considera che la stessa direttiva ministeriale sugli obiettivi da raggiungere - come si è detto adottata peraltro ad anno inoltrato (nel mese di maggio) - riteneva essenziale che entro quella data tutti i Servizi interessati procedessero al definitivo trasferimento alle Regioni dei "relativi documenti", provvedendo anche in ordine agli atti procedurali necessari per il trasferimento delle risorse residue.

Dalla documentazione acquisita non risulta che i relativi adempimenti siano pervenuti a conclusione nei tempi previsti.

Il carente funzionamento degli organismi di controllo interno, di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 286 del 1999, ha poi ulteriormente aggravato le difficoltà operative. Infatti, non essendo ancora istituite le strutture per i controlli di regolarità amministrativa-contabile e di gestione e per la valutazione della dirigenza, si è provveduto nel settembre 2001 alla nomina del Presidente del Collegio direttivo del Servizio per il controllo strategico e non a quella dei componenti dello

stesso, con la conseguente impossibilità di esercitare completamente le competenze che il d.P.R. n. 245 del marzo dello stesso anno aveva attribuito allo stesso Servizio.

Nell'ambito delle problematiche organizzative va infine evidenziato che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio si avvale sempre di più di considerevoli apporti esterni, peraltro previsti dallo specifico ordinamento sia in modo permanente sia nell'ambito di specifici obiettivi o programmi da realizzare. Questa opportunità, in linea di principio, non solo non appare impropria ma può risultare di notevole valenza per la funzionalità dell'attività amministrativa e per il migliore perseguimento dei risultati.

Tuttavia, il sistema di individuazione degli esperti, soprattutto allorché si esaurisce nell'ambito dei poteri dell'organo politico senza la partecipazione della dirigenza che dovrà utilizzare l'apporto dei medesimi, può indurre perplessità sotto il profilo della coerenza con la separazione dei compiti politici da quelli di gestione. Inoltre, la mancanza di procedure oggettive di selezione, sia delle professionalità da acquisire che dei candidati da selezionare, rischia di introdurre una struttura informale, fiduciaria dell'organo politico, che si affianca all'apparato ufficiale dell'Amministrazione e che con questo interagisce.

Inoltre, il consistente ricorso ai supporti esterni, non limitato a specifiche finalità o attività, anche se definito nel tempo, potrebbe avere l'effetto di surrogare in modo permanente le risorse umane dell'Amministrazione e provocare duplicazioni di strutture e di spesa.

3.2 I provvedimenti adottati.

La normativa dell'anno 2001 e dei primi mesi dell'anno 2002 di interesse per il Ministero risulta coerente con alcuni obiettivi specifici privilegiati dai documenti di programmazione.

Particolare attenzione è stata rivolta alla lotta per la riduzione dell'inquinamento. Innanzi tutto in questo settore deve essere segnalata la legge 22 febbraio 2001, n. 36 che costituisce la legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, diretta a porre i principi fondamentali volti ad assicurare sia la tutela della salute dagli effetti dell'esposizione a determinati livelli dei suddetti campi sia la promozione della ricerca scientifica per la valutazione degli effetti a lungo termine prodotti dai campi e sia infine la promozione dell'innovazione tecnologica e delle azioni di risanamento volte a minimizzare gli effetti degli stessi, assicurando altresì la tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Prendendo in considerazione gli individui, come lavoratori e come membri della popolazione, la menzionata legge prevede la fissazione di limiti di esposizione e di valori di attenzione dei campi, imponendo per i primi il tassativo divieto di superamento a prescindere da ogni altra valutazione e per i secondi nei soli ambienti abitativi, scolastici o comunque adibiti a

permanenze prolungate e ciò come misura di cautela ai fini della protezione da possibili effetti a lungo termine.

La normativa indica inoltre (in linea con il preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee in rapporto alla finalità della legge) le funzioni di competenza statale e quelle di competenza di Regioni, Province e Comuni; istituisce il Comitato interministeriale per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento elettromagnetico; dispone l'adozione del catasto nazionale delle sorgenti fisse e mobili dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici nell'ambito del sistema informativo e di monitoraggio di cui al d.P.R. n. 335 del 1997; prevede che le Regioni adottino un piano di risanamento al fine di adeguare gli impianti radioelettrici già esistenti ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione ed agli obiettivi di qualità; determina infine le sanzioni applicabili in caso di inadempienza delle prescrizioni di piano ed in caso di superamento dei limiti di esposizione e dei valori di attenzione e di violazione delle misure di tutela stabilite dalla legge.

Nell'ambito degli interventi contro l'inquinamento si colloca anche il D.M. n. 468 del 18 settembre 2001, contenente il regolamento recante il "programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale" dei siti inquinati, che provvede alla individuazione degli interventi di interesse nazionale relativi a siti ulteriori rispetto a quelli già individuati dalle leggi n. 426 del 1998 e n. 388 del 2000, alla definizione degli interventi prioritari, alla determinazione dei criteri per l'individuazione dei soggetti beneficiari, alla determinazione dei criteri di finanziamento degli interventi, alla disciplina delle modalità per il monitoraggio ed il controllo sull'attuazione dello stesso programma.

Sempre in tale ambito vanno segnalati, per gli effetti positivi che possono produrre, il d.m. 5 aprile 2001 relativo ai contributi diretti ai cittadini per l'acquisto di veicoli elettrici, a metano e GPL e per l'installazione di impianti a metano e GPL ed il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 marzo 2002, contenente la disciplina delle caratteristiche merceologiche dei combustibili aventi rilevanza ai fini dell'inquinamento atmosferico, nonché delle caratteristiche tecnologiche degli impianti di combustione.

Di rilievo risulta anche il decreto del Direttore generale del Servizio inquinamento atmosferico e rischi industriali del 16 marzo 2001 che ha definito ed avviato per il periodo 2000-2002 il programma per consentire la realizzazione dei "tetti fotovoltaici".

Relativamente agli interventi di promozione dello sviluppo sostenibile sono significativi sia il d.m. 25 ottobre 2001, istitutivo dei premi per il migliore progetto per "una città sostenibile delle bambine e dei bambini" e per "l'iniziativa più significativa per migliorare l'ambiente urbano con e per i bambini" da assegnarsi ai Comuni italiani, che il d.m. n. 1076 del 15 aprile

2002, con il quale vengono dettate norme per il cofinanziamento dell'attuazione di iniziative presentate dai Comuni e finalizzate alla sensibilizzazione e informazione dei cittadini sulle tematiche della mobilità sostenibile ed al più efficace svolgimento della campagna per le "domeniche ecologiche".

Con riferimento al controllo del ciclo delle acque e alla difesa del suolo risultano emanati rispettivamente, in materia di acque, il d.m. 22 novembre 2001 che con grande ritardo stabilisce le "modalità di affidamento in concessione a terzi della gestione del servizio idrico integrato, a norma dell'art. 20 comma 1 della legge 5 gennaio 1994, n. 36" e, nel settore della difesa del suolo, il d.m. 4 maggio 2001 con cui si disciplina l'organizzazione ed il funzionamento del Comitato di coordinamento e armonizzazione dei programmi di cartografia geologica e geotematica istituito dal d.l. 279/2000 convertito con modificazioni dalla legge n. 365 del 2000. Detto organo, tra l'altro, oltre a formulare pareri, proposte e osservazioni in ordine a diverse attività nel settore delle scienze geologiche, promuove e coordina le attività per la realizzazione della cartografia geologica, della cartografia geotematica, delle risorse naturali e dei rischi geologici e delle relative banche dati di interesse nazionale e predispose il programma triennale per la realizzazione delle predette attività da parte dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome individuando le relative risorse finanziarie.

Non risulta invece adottato il "piano nazionale per lo sviluppo sostenibile" che il D.p.e.f. indicava come uno degli obiettivi prioritari da perseguire "in tempi brevi".

Va infine segnalato che particolare interesse riveste la legge n. 93 del 23 marzo 2001, recante disposizioni varie in campo ambientale, adottata ad integrazione o modifica di normative precedenti, poiché interviene in materia di emissioni dei gas-serra, di rifiuti, di aree naturali protette, di bonifica e ripristino di siti inquinati, di inquinamento marino e di attività minerarie.

Con la legge n.93 sono state anche assegnate considerevoli risorse all'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 300 del 1999 (ovvero all'ANPA fino all'effettiva operatività della prima) ed alle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, allo scopo di assicurare uno standard minimo omogeneo di controlli sull'ambiente e sul territorio, di finanziare lo sviluppo delle agenzie regionali, di adeguare la rete e la strumentazione dei laboratori per i controlli ambientali e di realizzare il coordinamento del sistema informativo ambientale, ivi compresa la cartografia geologica e geotematica, con i sistemi informativi geologici per la realizzazione di carte del rischio idrogeologico.

3.3 Il personale impiegato.

Con l'adozione del d.P.R. n. 178 del 2001 è stata definita la nuova dotazione organica del Ministero con la consistenza di 998 unità (compresi i dirigenti), costituita dal personale in servizio alla data del 1° gennaio 2001 presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e presso la Direzione generale della difesa del suolo del Ministero dei lavori pubblici. Detta dotazione sarà ridotta conformemente a quanto previsto dai provvedimenti assunti in attuazione della legge n. 59 del 1997 e del d.lgs. n. 112 del 1998 per i ministeri soppressi.

In attesa della istituzione del ruolo unico del personale non dirigente, periodo nel quale devono comunque essere portati a compimento i processi di riqualificazione previsti per il personale appartenente ai Ministeri soppressi, il decreto legislativo fa salva la possibilità di utilizzazione del personale stesso nelle diverse articolazioni dipartimentali.

E' infine prevista la omogeneizzazione delle indennità di amministrazione corrisposte al personale confluito nel ruolo unico.

In merito all'attuazione di quanto sopra si rileva che, in presenza della difficoltà relativa alla individuazione del personale dall'ex Ministero dei Lavori Pubblici da trasferire nel ruolo del nuovo Ministero, è stata raggiunta un'intesa per differire il trasferimento allo scopo di prendere in esame le richieste del personale di permanere nella Amministrazione di provenienza. Il differimento adottato ha evitato la discontinuità gestionale di quel personale, in presenza di un bilancio non ancora rimodulato sulla nuova struttura delineata dal d.P.R. n. 178 del 2001.

Tuttavia, dalla data del pagamento degli stipendi del mese di aprile 2002, i dipendenti dell'ex Ministero dei lavori pubblici, tuttora in servizio presso la Direzione generale della difesa del suolo, sono amministrati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. Con successivi provvedimenti adottati d'intesa fra le due Amministrazioni – prodromici alla costituzione del ruolo unico - si provvederà in merito alle richieste di mobilità di cui si è prima fatto cenno. Nella descritta situazione non è stato quindi possibile procedere alla prevista omogeneizzazione dell'indennità di amministrazione.

Così pure non sono pervenute a compimento le procedure di riqualificazione del personale volute dal regolamento di riorganizzazione; l'Amministrazione ha invece provveduto al completamento ed all'attuazione dei programmi di formazione, qualificazione ed aggiornamento professionale concordati in sede di contrattazione integrativa.

In detta sede nel corso del 2001, con la stipula del contratto del 26 febbraio, sono stati raggiunti alcuni obiettivi individuati dal CCNL di settore del 1999.

In particolare, è stata prevista la nuova classificazione del personale mediante l'istituzione di tre distinti settori (amministrativo-finanziario, tecnico-ambientale, statistico-informatico) nei quali far confluire, a seguito della identificazione delle vacanze di organico, i profili professionali ed individuata la metodologia per la definizione dei criteri di copertura dei posti vacanti susseguenti al passaggio di posizione economica all'interno delle aree funzionali; sono stati anche fissati i criteri di valutazione dei titoli per l'attribuzione delle posizioni super previste dal menzionato CCNL.

Nel contratto integrativo del 26 febbraio vengono anche indicati i criteri di ripartizione del fondo unico di amministrazione, la cui consistenza è destinata a finanziare per il 57% i passaggi economici verticali nell'ambito delle aree professionali, per il 6% i passaggi economici orizzontali, per il restante 37% il miglioramento della produttività collettiva.

Come negli anni precedenti – a causa della lenta evoluzione del processo di riorganizzazione delle strutture ministeriali – manca l'attribuzione di risorse da destinare al pagamento delle indennità previste per gli incarichi relativi alle posizioni organizzative.

In merito alla consistenza del personale dell'Amministrazione al 31 dicembre 2001 ed alla relativa spesa, va segnalato che a seguito della riorganizzazione del Ministero il personale dirigente è aumentato passando da 57 alle attuali 67 unità, di cui 11 sono collocate in prima fascia e 56 in seconda. Tuttavia dei 67 posti in organico ne risultano conferiti solo 38 (10 in prima fascia e 28 in seconda) con un notevole scostamento tra le previsioni della pianta e gli incarichi effettivamente ricoperti ed incidenze negative sul funzionamento delle articolazioni strutturali dei centri di responsabilità.

Gli incarichi dirigenziali conferiti hanno comportato una spesa complessiva di 7.336,4 milioni ed un incremento della stessa rispetto all'anno precedente di oltre un miliardo (1.152,1 milioni).

La copertura dell'organico del personale non dirigenziale risulta sottodimensionata (i dati si riferiscono al solo personale dell'ex Ministero dell'ambiente): al 31 dicembre 2001 erano in servizio 558 unità con una carenza di 373 rispetto alla dotazione organica prevista dal d.P.R. 178/2001 ed una diminuzione di 47 dipendenti rispetto al 2000.

Attenua tale carenza la circostanza che in aggiunta al personale di ruolo, l'Amministrazione si è avvalsa della collaborazione di personale di altre amministrazioni in posizione di comando per complessive n.133 unità nelle varie qualifiche.

A seguito della conclusione delle procedure del corso di riqualificazione per il conseguimento della qualifica immediatamente superiore a quella posseduta, tenuto in

attuazione dell'art 6 della legge 8 ottobre 1997, n. 344, sono stati perfezionati 118 contratti individuali di lavoro col personale dell'ex Ministero dell'ambiente.

Va infine segnalato, per una completa ricognizione della situazione complessiva del personale utilizzato, che nel corso dell'anno hanno chiesto il part-time 59 dipendenti con una complessiva riduzione di spesa di 479,5 milioni.

3.4 L'attività contrattuale.

L'attività contrattuale del Ministero – come per tutte le Amministrazioni - è in buona parte diretta all'acquisizione dei mezzi necessari per il funzionamento dell'apparato (acquisto di beni di uso necessario, apparecchiatura informatica, ecc.) e per consentire la formazione del personale.

Notevole parte di tale attività – in effetti quella più consistente per il raggiungimento dei fini istituzionali - concerne i contratti con i quali sono stati affidati incarichi di studio su attività o problematiche inerenti la tutela dell'ambiente ovvero per il monitoraggio delle condizioni ambientali.

In proposito vanno segnalati, per la rilevanza che rivestono, il contratto di incarico di monitoraggio delle acque marine costiere e per la mappatura della poseidonia ed il contratto di noleggio di unità di altura per garantire lungo le coste l'azione di prevenzione e di intervento antinquinamento conferiti dalla Direzione per la difesa del mare; il contratto per il monitoraggio delle aree industriali a rischio e i contratti con gli aeroporti finalizzati al monitoraggio dell'ambiente negli ambiti portuali stipulati dalla Direzione dell'inquinamento atmosferico e rischi industriali.

Di rilievo, per la migliore conoscenza della situazione ambientale, sono anche - fra i numerosi menzionati – gli incarichi per studi sulla flora, sulla biodiversità e sugli organismi geneticamente modificati (Dir. conservazione natura), sulle nuove tecnologie per la quantificazione del danno ambientale, sulla bonifica di falde e suoli contaminati, sulla sanità nella gestione dei rifiuti, sull'inquinamento atmosferico nelle aree urbane e dell'impatto dello stesso sulla salute (Dir. per lo sviluppo sostenibile), sull'attività regolatrice nel campo della valutazione del rischio ambientale dei prodotti fitosanitari e dei biocidi (Dir. per la valutazione dell'impatto ambientale).

Altri studi sono stati commissionati in tema di diffusione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico per il perseguimento di una organica politica nel settore.

Di non minore importanza risultano infine, sotto il profilo del risultato complessivo, i rapporti contrattuali finalizzati ad una migliore informazione sull'attività del Ministero e sull'esigenza del rispetto dell'ambiente da parte della collettività.

4. La problematica della valutazione dell'attività sulla base della misurazione dei risultati.

Per effettuare una valutazione dell'attività del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio sulla base della misurazione dei risultati occorre innanzi tutto definire la problematica metodologica della misurazione degli stessi, problematica questa che non appare del tutto agevole da affrontare in relazione alla peculiarità dell'azione che la stessa Amministrazione attualmente è chiamata a svolgere, peraltro già evidenziata nella parte che precede.

La circostanza che il Ministero non produca, prevalentemente, servizi ma attività di regolazione (programmazione, propulsione, coordinamento, valutazione e controllo) - collegata da un lato all'evoluzione del concetto stesso di "spesa ambientale" secondo quanto definito in sede comunitaria (nozioni di "sviluppo sostenibile" e di "integrazione della componente ambientale in tutte le politiche settoriali pubbliche") e dall'altro alle procedure di decentramento e federalismo che hanno sempre più fatto acquistare peso alle amministrazioni regionali e locali nella programmazione e nella realizzazione - rende oggettivamente difficoltoso identificare quale sia l'attuale "prodotto" da misurare, anche in considerazione della crescente influenza nella determinazione delle politiche ambientali delle sedi nazionali e comunitarie.

Nonostante le cennate difficoltà, le conseguenze dell'azione dell'Amministrazione devono comunque essere considerate sia in termini di attività (output) che di impatto (outcome).

Con il primo elemento si prende in esame il prodotto immediato in termini di risultati dell'azione dell'Amministrazione, in genere collegati agli obiettivi programmati (efficacia interna, efficienza, economicità), prodotto questo che può essere misurato utilizzando i principali indicatori di output messi a punto dall'attuale metodologia di valutazione. Tali possono essere gli indicatori finanziari e contabili sull'utilizzo delle risorse assegnate in bilancio, collegate con la tempistica del loro utilizzo rispetto al ciclo istituzionale del bilancio, la rispondenza alla tempistica prevista nella programmazione di azioni ed interventi, il raggiungimento di quantità minime di risultato, generalmente connesse ad indicatori istituzionali, quando fissati, in particolare nei documenti di programmazione annuali (D.p.e.f., legge finanziaria, programmi settoriali, ecc.).

Con il secondo elemento si dovrebbe invece misurare l'effettivo impatto (efficacia esterna) dell'azione dell'Amministrazione sul contesto che ne rappresenta la missione istituzionale, costituita dall'insieme degli interessi definibili, mediante l'apposita disciplina

normativa, generale e specifica (standard, valori guida, valori minimi e massimi, soglie di accettabilità ecc.), come “tutela dell’ambiente”.

Ma tale seconda tipologia di valutazione incontra difficoltà definitorie ancora maggiori della prima. Infatti, la rappresentazione del contesto ambientale, le cui modificazioni sono l’effettivo risultato cui tende l’azione dell’Amministrazione, è soggetta non solamente a definizioni descrittive altamente dinamiche - connesse al continuo evolversi della conoscenza scientifica e della frontiera tecnologica - ma anche ad una marcata interconnessione istituzionale, funzionale, tecnica ed operativa, che riduce in modo rilevante la chiarezza dell’orizzonte di riferimento, specie a medio/lungo termine, nonché la significatività autonoma dell’azione del Ministero nel perseguire tale orizzonte.

Per entrambi questi “prodotti” occorre quindi verificare l’esistenza dei presupposti necessari a svolgere il percorso occorrente per effettuare l’identificazione dei prodotti stessi (sia output che outcome), la misurazione rispetto a indici e standard che ne costituiscono il “dover essere” di riferimento per definire il trend di modifica, la determinazione del rapporto causa/effetto tra comportamento dell’Amministrazione e risultato rilevato.

La prima rilevazione per valutare in via generale il risultato dell’Amministrazione – da compiere tuttavia alla luce della perdurante situazione organizzativa e funzionale di transito dovuta alle conseguenze delle modifiche strutturali in corso di attuazione nel 2001 - deve consistere nel considerare, in termini generali, la correttezza, adeguatezza e tempestività del percorso effettuato per realizzare gli obiettivi delle politiche stabilite dal Governo nel settore della tutela ambientale, partendo dagli obiettivi posti dal D.p.e.f., dalla legge finanziaria, dagli altri documenti di programmazione e dalla legislazione settoriale approvata in corso d’anno, che complessivamente costituiscono il sistema di riferimento per pervenire alla determinazione dell’outcome, da considerare mediante appropriati indicatori di efficacia esterna.

In effetti, questa valutazione relativamente al 2001 può solo portare a conclusioni generali per i motivi ampiamente espressi in precedenza.

E’ stata infatti già rilevata la mancanza di un coerente e riconoscibile “profilo” degli obiettivi di politica settoriale nel D.p.e.f. che non evidenzia una considerazione strutturata della situazione di politica ambientale da perseguire, né di breve, né di medio periodo, limitandosi a generali affermazioni di principio, spesso ricavate dalle politiche comunitarie; in tale linea si pone conseguentemente anche il documento di programmazione annuale dell’Amministrazione.

La ripartizione delle risorse infine – anche questo è stato già rilevato - appare improntata al mero riconoscimento dell’allocazione delle stesse nei capitoli di pertinenza dei rispettivi CDR, mentre la ripartizione del fondo allocato all’Ufficio di Gabinetto si limita a distribuire le

risorse per la prosecuzione dei principali programmi nazionali gestiti dal Ministero, senza alcuna analisi che giustifichi priorità finanziarie e determinazione di obiettivi misurabili da conseguire.

Anche la valutazione dell'adeguatezza della politica di programmazione interna dell'Amministrazione - intesa come programmi messi a punto dai dirigenti responsabili dei rispettivi centri di responsabilità - ripercorre in maniera pressoché analoga la rilevazione delle carenze descritte per la programmazione strategica.

Passando all'esame dell'output vanno ancora una volta richiamate le caratteristiche del settore ambientale a dimostrazione della difficoltà di identificazione, oltre che un "prodotto" stabile, riconoscibile, autonomo e misurabile, anche l'autonoma "responsabilità" dell'Amministrazione sull'efficacia delle politiche realizzate.

Tuttavia, l'output dell'attività del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (in quanto – come detto - Amministrazione principalmente di regolazione), può ricondursi a tre principali tipologie: programmi/progetti, attività di bilancio, attività autoritativa/regolativa.

Per ciascuna di queste occorre una valutazione del conseguimento degli obiettivi (con i limiti sopra descritti derivanti dal contenuto della programmazione), basata sui tre parametri previsti dal vigente sistema incentrato sul d.lgs. n. 286 del 1999: efficacia interna, efficienza, economicità, da effettuare sulla base di un set di indicatori preventivamente definiti, significativi e condivisi.

Peraltro, la mancanza o comunque la scarsità di prodotti standardizzati richiede la definizione e l'applicazione di specifici "indicatori" di prossimità, la cui determinazione tecnico-statistica appare complessa e in molti casi non univocamente definibile; in tal senso, il riscontro con la strumentazione in corso di apprestamento sia in sede comunitaria che internazionale (in particolare l'OCSE) conferma l'effettività del problema.

In concreto, fino ad oggi, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio non ha definito alcuno degli elementi occorrenti per avviare il processo di verifica sistematico dell'output. Infatti, oltre alla mancata istituzione delle strutture preposte ad effettuare il controllo di gestione, non è stato avviato alcun sistema di determinazione di indicatori di output specifici per le varie tipologie di prodotto del Ministero e non è stato strutturato il sistema per consentire un'adeguata e costante alimentazione dei dati, indispensabile al processo di monitoraggio e valutazione.

Il percorso valutativo per il Ministero dell'Ambiente richiederebbe peraltro anche due ulteriori e specifici elementi – e tale esigenza scaturisce dalle peculiarità del settore ambientale più sopra richiamate - costituiti dalla considerazione delle implicazioni dell'orizzonte temporale

significativo (per l'output rispetto al ciclo del bilancio dello Stato e per l'outcome, rispetto agli orizzonti di medio/lungo termine definiti dai documenti di programmazione) e dalla definizione e traduzione in un sistema di indicatori del fattore di esternalità, inteso come livello della partecipazione di altri soggetti istituzionali.

Gli stressi elementi sono anche di grande rilevanza per la determinazione del processo di valutazione che concerne l'outcome e di cui si parlerà successivamente.

Rispetto alle tre categorie di prodotto individuate (programmi/progetti, attività di bilancio, attività autoritativa/regolativa) possono essere considerati quattro specifici indicatori di risultato: finanziari-contabili, di tempestività, di efficienza (mezzi/costi), di risultato fisico. Per ciascuna delle tre categorie di output occorre verificare la disponibilità dei dati riferiti ai quattro indicatori riportati, in mancanza dei quali l'attività di valutazione si riduce fino a trasformarsi in attività conoscitiva di quanto realizzato in termini descrittivi, valutabile quindi solo in modo improprio.

In particolare, per la valutazione dell'efficienza, risulta imprescindibile attivare la rilevazione dei costi delle attività, passando dai dati desunti dalle tradizionali fasi della gestione del bilancio alla contabilità analitica. Come approssimazione, in attesa dell'attivazione della contabilità analitica, dovrebbe essere possibile rilevare in termini finanziari il tempo-persona impiegato per le specifiche attività e il relativo andamento di bilancio, con riferimento ai livelli di funzione obiettivo considerati adeguati.

La definizione e la considerazione di dettaglio dei risultati della rilevazione dell'output e della sua valutazione con la sommaria metodologia descritta, esulano dagli obiettivi di questa analisi, anche in quanto, per il 2001, non potrebbero che tradursi in un tentativo di ricostruzione "ex post", stante la mancata predisposizione dell'apparato di rilevazione dei dati e di sua valutazione da parte dell'Amministrazione.

E' peraltro utile verificare quantomeno la composizione tipologica delle tre categorie di prodotto ed effettuare brevi considerazioni sulla presenza o meno delle condizioni necessarie ad effettuare una pur sommaria valutazione di output.

La prima e maggiore tipologia di prodotto è costituita da programmi e progetti, intesi come attività non ripetitiva con durata limitata, risorse dedicate e obiettivo specifico ed unico. Sulla tipologia programmi e progetti dovrebbe potersi verificare l'effettivo output prodotto mediante la rilevazione di indicatori tipici quali principalmente: avanzamento fisico, scostamento dal cronogramma, andamento dei costi.

I principali programmi, individuabili dalla direttiva del Ministro sul programma annuale di attività per il 2001, sono codificati da specifici provvedimenti descrittivi e formali, derivanti

da precise norme di legge che li prevedono; in altri casi, la previsione programmatica appare più come un'indicazione di priorità al fine di mettere a punto apposite iniziative, peraltro sempre senza indicazioni specifiche su obiettivi, tempi, modalità e risorse.

Per i programmi strutturati è possibile ottenere dati sull'andamento della loro attuazione. Tuttavia, a parte i dati finanziari e contabili, il set di indicatori descrittivi in termini fisici, si limita all'output formale previsto dai programmi stessi, ai quali si aggiungono elementi specifici informativi dei singoli programmi che però non rientrano in un sistema coordinato e quindi confrontabile; spesso hanno una connessione non chiara con l'output specifico del programma stesso e rappresentano pertanto elementi informativi e non indicatori per valutazione.

La tempistica di attuazione è ricavabile solo come dato esposto, spesso in modo aggregato e non analitico, ma soprattutto al di fuori di un quadro di confronto sistematico con la tempistica prevista, al fine di rilevarne scostamenti e cause.

Infine, è del tutto assente qualunque specifica rilevazione di indicatori in termini di risorse umane e strumentali utilizzate, necessarie per poter effettuare una valutazione in termini di efficienza interna e di economicità.

Anche sotto il profilo della individuazione delle responsabilità operative, in termini di centro di responsabilità al quale è affidata la realizzazione e di funzione-obiettivo alla quale ricondurre l'attività svolta, il quadro è incoerente e non organizzato, non consentendo così una ricostruzione completa del sistema.

Nell'insieme, appare una situazione molto differenziata, in cui l'elemento costante è il notevole ritardo nel completamento delle iniziative programmate. Tuttavia, la menzionata assenza di un apposito sistema di monitoraggio dei programmi, sia coordinato che specifico per le singole fattispecie, non consente di effettuare un'adeguata analisi sulle diverse motivazioni dei ritardi e sulle possibili iniziative da adottare per porvi rimedio.

Deve, pertanto, richiamarsi l'attenzione sulla necessità di prevedere e attuare un preciso sistema di monitoraggio che consenta di esaminare e valutare i programmi dell'Amministrazione che costituiscono ancora l'elemento più rilevante, quantomeno in termini di utilizzo delle risorse finanziarie.

Dopo avere rinvio per quanto concerne l'attività finanziaria/contabile (seconda tipologia di prodotto) alla relativa parte specifica che precede, va subito osservato che ancora più difficoltosa è l'applicazione di indicatori di output alla attività procedurale-regolativa costituita dalla predisposizione degli strumenti normativi secondari, dall'istituzione di parchi nazionali e aree marine protette, dall'attuazione delle norme comunitaria, dalla definizione di standard di