

Tuttavia, nel delineato quadro, l'elemento che più pesantemente ha inciso sul funzionamento dell'intera struttura amministrativa va individuato nell'inattività degli organi dell'Amministrazione, che non avendo provveduto tempestivamente al conferimento degli incarichi dirigenziali ed alla provvista delle risorse a favore dei centri di responsabilità, hanno di fatto reso inoperante il regolamento di organizzazione n. 178 del 27 marzo 2001, adottato in attuazione del d.lgs. di riforma n. 300 del 1999.

Pertanto, all'inizio del 2002 l'Amministrazione continuava ad operare con una struttura organizzativa - quella definita nel marzo del 2000 dal d.P.R. n. 549 (dieci servizi di livelli dirigenziale generale) - che per espressa disposizione del d.lgs. n. 300 non era più esistente dalla data di nomina del Governo costituito dopo le elezioni ma con un bilancio strutturato sulla base dell'articolazione prevista dall'inoperante regolamento di organizzazione.

Per evitare anche il blocco della gestione ordinaria, il Ministro con decreto del 1° marzo 2002 (non soggetto a controllo preventivo di legittimità) assegnava le risorse ai centri di responsabilità previsti dall'ordinamento di organizzazione soppresso, con la evidente finalità di considerare effettiva una struttura amministrativa non più in grado di operare.

In occasione dell'esame di un decreto di conferimento di una reggenza temporanea, la Sezione centrale di controllo di legittimità della Corte dei Conti, con deliberazione n. 9/2002/P del 7 marzo 2002, censurava incidentalmente il comportamento omissivo assunto, atteso che, dopo l'entrata in vigore del nuovo ordinamento, l'intera dirigenza - ormai ancorata ad un sistema organizzativo soppresso - era posta in una posizione di delegittimazione con rilevanti riflessi anche sotto il profilo gius-contabile per l'impossibilità di applicazione delle fonti ordinamentali (d.lgs. n. 300 del 1999 e d.P.R. n. 178 del 2001).

Hanno modificato l'improduttiva situazione, seppure tardivamente, i decreti dell'8 agosto del Presidente del Consiglio, con i quali sono stati affidati gli incarichi dirigenziali di 1° fascia, facendo, peraltro, ricorso anche alla figura dell'interinato; infatti, ai cinque dirigenti generali confermati sono state assegnate le undici direzioni previste dal d.P.R. n. 178, con il compito di assolvere contemporaneamente l'incarico di funzione e quello di reggenza.

Da ultimo va ricordato che, poco prima della pubblicazione del sopra citato decreto legislativo n. 287 attuativo della delega della ultima riforma, quando il contenuto dello stesso decreto era già noto, il Ministero ha inviato al controllo di legittimità della Corte dei Conti una serie di atti datati 7 novembre, con i quali si intendeva procedere alla individuazione degli uffici dell'Amministrazione di livello dirigenziale non generale.

Con deliberazione n. 4/2003 la Sezione centrale di controllo non ha ammesso i provvedimenti a registrazione per violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, in quanto gli atti organizzatori non erano supportati da motivazioni idonee ad evidenziare l'itinerario logico-giuridico seguito dall'Amministrazione nel riordino globale delle proprie strutture, atteso che non si teneva conto del mutato quadro istituzionale a breve vigente a seguito della istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT). I decreti inviati a controllo - in quanto prodromici di successivi adempimenti come la provvista e la preposizione dei dirigenti - dovevano infatti necessariamente conformarsi alla normativa sopravvenuta, recante una disciplina diversa da quella previgente, di cui gli atti organizzatori dovevano costituire attuazione.

Ancora immutata rispetto agli anni precedenti risulta la situazione relativa al funzionamento degli organismi di controllo interno, di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 286 del 1999.

Infatti, oltre alla nomina del Presidente del Collegio direttivo del Servizio per il controllo strategico, avvenuta nel settembre del 2001, non risultano poste in essere ulteriori attività per l'istituzione delle strutture per i controlli di regolarità amministrativa-contabile e di gestione e per la valutazione della dirigenza, con la conseguente impossibilità di esercitare le competenze che il d.P.R. n. 245 del marzo dello stesso anno aveva attribuito al menzionato Servizio.

Deve poi ancora una volta rilevarsi (è sempre accaduto negli anni precedenti) l'eccessivo

ritardo nell'adozione, da parte dell'organo politico, del documento di programmazione (20 giugno 2002) che definisce gli obiettivi annuali da perseguire, circostanza questa che già da sola ostacola l'attuazione annuale delle attività e rende improbabile il raggiungimento dei risultati (la direttiva 2003, inviata nel mese di maggio al controllo di legittimità, è stata restituita all'Amministrazione con rilievi).

D'altra parte, la direttiva - in difformità agli indirizzi fissati dal Presidente del Consiglio dei Ministri con l'atto del 15 novembre 2001 e reiterando una impropria metodologia - individua a livello generale obiettivi estremamente generici e per indicare gli obiettivi specifici ripropone, in sostanza, le attribuzioni relative ai diversi centri di responsabilità, non facendo in tale modo emergere con chiarezza la linea d'azione dell'Amministrazione nel perseguimento delle politiche pubbliche.

Non vengono inoltre precisati i meccanismi di monitoraggio, i criteri, gli indicatori ed i parametri per la misurazione del grado di realizzazione degli obiettivi e delle connesse responsabilità, né definito il sistema di valutazione dei dirigenti. Non si dà infine conto delle modalità di assegnazione ai centri di responsabilità degli obiettivi da realizzare - che devono essere identificati attraverso l'azione congiunta del vertice politico e del vertice amministrativo - e della valutazione sulla coerenza degli obiettivi stessi con riguardo alle risorse attribuite.

Anche la notevole carenza di copertura dei posti in organico alla data del 31 dicembre 2002 ha inciso negativamente sul funzionamento delle articolazioni strutturali dei centri di responsabilità. A parte il notevole scostamento tra le previsioni della pianta organica del personale dirigente e gli incarichi effettivamente ricoperti (si deve però considerare quanto sopra riferito in ordine alla nomina dei dirigenti di seconda fascia) - risultavano in servizio 626 dipendenti non dirigenti con una carenza di 305 posizioni rispetto alla dotazione organica prevista dal d.P.R. n. 178 del 2001.

Le risultanze del bilancio consuntivo confermano le difficoltà di gestione incontrate dall'Amministrazione nel corso dell'esercizio, pure se gli stanziamenti destinati alla realizzazione della funzione obiettivo "protezione dell'ambiente", che raccoglie nel suo ambito le attività istituzionali del Ministero più significative, hanno registrato un aumento del 9% rispetto all'anno precedente.

In sostanza, i riscontri dell'analisi finanziaria mostrano il perdurare delle difficoltà di adeguamento dell'Amministrazione alle complesse novità sul piano del decentramento, della riorganizzazione interna e dei nuovi indirizzi strategici di programmazione degli interventi.

Non va, peraltro, dimenticato che alle ricordate circostanze negative si sono sovrapposti gli effetti del decreto taglia-spesse del Ministro dell'economia e della finanze del 29 novembre, che, determinando una diminuzione del 15% degli stanziamenti di parte corrente e la trasformazione in residui nella stessa misura di quelli in conto capitale, ha comportato sensibili tagli su alcuni capitoli destinati a coprire spese essenziali.

Comunque, i dati del rendiconto e gli indicatori contabili - che consentono di confrontare i risultati gestori del 2002 con gli andamenti degli anni precedenti e con i valori medi della spesa statale - pongono in evidenza un inappropriato andamento della gestione, peraltro non difforme da quello segnalato nella relazione dello scorso anno, ma con ulteriore accentuazione della divergenza, in senso negativo, rispetto al generale comportamento della spesa del bilancio dello Stato.

Il livello degli impegni totali ha segnato un minimo aumento con riguardo a quello del 2001, anno in cui si era registrata però una marcata riduzione del 18,5% rispetto all'esercizio precedente. La "capacità di impegno" - espressa dal rapporto impegni totali/massa impegnabile - è, tuttavia, risultata nell'anno pari al 80,8%, molto al disotto del livello rilevato nell'anno per il complesso della spesa statale (90,6%).

Più marcato è risultato l'aumento dei pagamenti totali, in controtendenza con l'andamento del 2001, ma la maggiore crescita della massa spendibile e delle autorizzazioni di

cassa ha determinato una considerevole lievitazione dei residui totali finali (+18,4% rispetto al 2001). Anche con riguardo alla cassa, gli indicatori registrano il permanere di scarti ragguardevoli rispetto alla media statale: il rapporto autorizzazioni di cassa/massa spendibile, fissato al 61,1%, segnala un preoccupante divario del “tetto di spesa” rispetto a quello raggiunto dalle altre amministrazioni (86,5%), mentre risulta ridotta la capacità di impiego delle disponibilità finanziarie — indicata dal rapporto pagamenti totali/autorizzazioni di cassa — dovendosi registrare l'utilizzo del solo 62,2% delle medesime (utilizzo intero bilancio dello Stato 87,5%).

Le erogazioni di cassa in conto competenza (pagamenti c. comp./impegni comp.) ed in conto residui (pagamenti residui/residui iniziali) hanno rispettivamente raggiunto il poco elevato livello del 48,5% e del 34,8%, producendo una velocità di realizzazione molto inferiore a quella della spesa statale totale relativa allo stesso anno (90,8% e 40,7%).

In conclusione, può affermarsi che le accennate anomalie di ordine programmatico, organizzativo e finanziario rendono ancora una volta impraticabile sia una verifica puntuale dell'operato dei singoli centri di responsabilità in relazione agli obiettivi strategici sia dello stato di avanzamento dei programmi di competenza.

2. Gli obiettivi dell'azione amministrativa.

In occasione del Consiglio europeo tenutosi a Barcellona nel marzo del 2001 è stato affermato che le strategie di politica economica dell'Unione europea devono essere articolate nel rispetto della fondamentale condizione di ordine generale costituita dalla costante valutazione dello “sviluppo sostenibile”. In sostanza, per ogni intervento nella politica sociale, nei settori produttivi e nell'assetto del territorio il rispetto dell'ambiente deve costituire elemento condizionante ai fini di una positiva politica economica con effetti permanenti nel tempo, atteso che fino ad ora sotto molti aspetti le politiche ed i programmi di sviluppo sostenibile non sono riuscite a soddisfare simultaneamente gli obiettivi economici, sociali ed ambientali.

Nel solco del citato indirizzo programmatico e nella linea guida fissata dal Trattato di Amsterdam per gli Stati membri dell'Unione Europea, il Dpef 2002-2006 vuole conciliare la “promozione di uno sviluppo armonico, equilibrato e sostenibile delle attività economiche” con “un elevato livello di protezione dell'ambiente”.

Afferma il documento di programmazione che il raggiungimento di tale primario obiettivo rende necessario “ridurre la quantità delle risorse naturali utilizzate per alimentare l'apparato produttivo ed i modelli di consumo, ripristinare la centralità delle problematiche ambientali sin dalle prime fasi della programmazione economica, garantire una migliore efficienza delle gestione delle risorse e dei rifiuti”.

Per il perseguimento di un risultato positivo dovranno essere modificate anche le modalità di intervento, con l'utilizzo di “espliciti meccanismi di mercato” — come i vantaggi fiscali a favore delle imprese che rispettano le condizioni di sviluppo sostenibile — da sovrapporsi ai normali strumenti di comando e controllo.

Il Dpef indica poi alcuni obiettivi specifici da raggiungere nel quadriennio: l'aggiornamento della mappa geologica nazionale, la messa a regime dei bacini dei fiumi Po, Arno e Tevere e dei sistemi torrentizi nelle Regioni Abruzzo, Campania, Calabria e Sicilia, il recupero delle risorse idriche disponibili in aree di crisi, la realizzazione del grande piano di salvaguardia del rischio idrogeologico, la messa a punto di una procedura di “valutazione di impatto ambientale” snellita e rinnovata, per consentire che la progettazione e la realizzazione delle grandi opere pubbliche vengano attuate nel pieno rispetto dell'ambiente.

Ulteriore e più rilevante attenzione viene riservata al tema dello “sviluppo sostenibile” nel Dpef 2003-2006, con lo scopo di limitare la pressione della crescita economica sull'equilibrio ambientale: gli obiettivi dell'azione sono rinvenibili nel 6° Piano d'azione ambientale

dell'Unione Europea, nella Strategia europea per lo sviluppo sostenibile adottata a Goteborg e nella Strategia nazionale di azione ambientale per lo sviluppo sostenibile.

Gli interventi dovranno incidere positivamente in maniera particolare sulla salute e sulla qualità della vita, sugli effetti dei cambiamenti climatici, sulla biodiversità, sulla gestione delle risorse naturali e sulla bonifica dei siti contaminati. E' confermato l'intendimento di utilizzare la leva fiscale per la correzione delle esternalità connesse all'ambiente, di incentivare i comportamenti attenti alla conservazione e protezione e di promuovere tecnologie sostenibili con la progressiva eliminazione di sussidi dannosi.

In tale contesto, seppure nei limiti compatibili con gli equilibri di finanza pubblica, si intende "dare piena attuazione all'utilizzo del fondo per lo sviluppo sostenibile dedicato al supporto di meccanismi flessibili di orientamento al mondo dell'impresa e del consumo".

La legge n. 448 del 28 dicembre 2001 (legge finanziaria 2002) non contiene norme programmatiche né dispone finanziamenti aggiuntivi di rilievo (art. 56), ma detta disposizioni procedurali o integrative di leggi già vigenti (artt. 50, 52 c. 12/13/14, 62).

Anche per l'anno 2002, come accaduto in tutti gli anni precedenti, la nota preliminare allo stato di previsione — in violazione dell'art. 2, comma 4, della n. 468 del 1978 e successive modificazioni (art. 1, comma 2, della legge n. 94 del 1997) — non fornisce alcuna indicazione sugli obiettivi da perseguire nell'anno, ma contiene la sola "nota tecnica" allo stato di previsione del Ministero.

Con notevole ritardo rispetto ai tempi previsti dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001 sugli "indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri", in data 20 giugno 2002, ad esercizio finanziario ormai inoltrato, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ha adottato l'atto di programmazione annuale per l'azione amministrativa e per la gestione, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni (la direttiva ministeriale infatti doveva essere trasmessa alla Presidenza del Consiglio non oltre il 10 dicembre 2001 e divenire operativa entro dieci giorni della pubblicazione della legge di bilancio). L'adozione tardiva del documento da parte del Ministro dell'ambiente costituisce una prassi da anni consolidata, che la Corte dei Conti in sede di relazione al Parlamento ha ripetutamente censurato (la direttiva del 2001 è datata 3 maggio).

Peraltro, va segnalato che l'atto di programmazione per l'anno 2003 è stato inviato solo a maggio al competente Ufficio di controllo di legittimità sugli atti della Corte dei Conti, che ha formulato numerose osservazioni ed ha restituito all'Amministrazione l'atto stesso privo di registrazione.

Oltre a ciò va rilevato, in merito al contenuto del documento stesso, che l'atto del Ministro né sviluppa gli indirizzi programmatici fissati nel Dpef. né tiene nella dovuta considerazione le linee guida tracciate dall'atto del Presidente del Consiglio per la predisposizione della programmazione ministeriale.

Infatti, la direttiva sull'attività e la gestione per l'anno 2002 — reiterando una impropria metodologia — individua a livello generale obiettivi estremamente generici mentre gli obiettivi specifici non sono altro che la riproposizione delle attribuzioni relative ai diversi centri di responsabilità, non allineandosi in tale modo alle disposizioni del già menzionato d.lgs. n. 29 del 1993.

Pertanto, non emergono "con chiarezza", ai fini della individuazione delle politiche pubbliche, le linee dell'azione amministrativa e gli obiettivi ritenuti qualificanti che invece — secondo la direttiva del Presidente del Consiglio — avrebbero dovute essere evidenziate con l'indicazione delle politiche settoriali prioritarie, degli interventi volti alla semplificazione amministrativa, dell'impegno per il contenimento della spesa e delle scelte per il potenziamento della digitalizzazione dell'Amministrazione.

Non sono stati inoltre precisati i meccanismi di monitoraggio, i criteri, gli indicatori ed i parametri per la misurazione del grado di realizzazione degli obiettivi e delle connesse

responsabilità, né definito il sistema di valutazione dei dirigenti. Non si dà infine conto delle modalità di assegnazione ai centri di responsabilità degli obiettivi da perseguire - che devono essere identificati attraverso l'azione congiunta del vertice politico e del vertice amministrativo - e della valutazione sulla coerenza degli obiettivi stessi con riguardo alle risorse attribuite.

Ad avviso dell'Amministrazione le anomale situazioni sopra rilevate devono essere comunque misurate non sulla base dell'ordinaria scansione temporale e procedurale della programmazione delle attività annuali ma alla luce della complessa riorganizzazione strutturale, funzionale e contabile in atto negli anni 2001/2002 e della peculiarità della spesa ambientale.

Ritiene inoltre che diverse ragioni hanno consigliato "una definizione a maglie larghe dei programmi e degli obiettivi annuali". Innanzi tutto, l'impossibilità di disporre di una situazione organizzativo-funzionale consolidata, tale da consentire un dettaglio dei programmi operativi suscettibile di puntuale misurazione preventiva e successiva e, nello stesso tempo, la necessità di tenere conto degli aspetti imprevedibili connessi alla natura stessa degli "interessi ambientali", che nel corso dell'anno richiedono aggiustamenti per provvedere ad interventi urgenti; elementi questi ai quali va aggiunta l'obiettivo difficoltà di misurare il prodotto dell'attività istituzionale in termini di output e di outcome.

Inoltre, la presenza, al momento della predisposizione della direttiva, di un quadro di riferimento delle competenze del Ministero e delle attribuzioni delle risorse finanziarie in costante evoluzione - a causa del progredire della riforma federalista voluta dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 - ha reso opportuna l'adozione di "una tipologia flessibile" in grado di rispondere più rapidamente alle necessità di adeguamento.

A parte le riferite osservazioni formulata dall'Amministrazione, va comunque rilevato che la direttiva del Ministro si limita alla definizione delle direttive generali, a cui i programmi di attività, da predisporre entro 15 giorni dall'emanazione della stessa, dovevano conformarsi.

Con le direttive generali si intendono in particolare raggiungere le seguenti finalità:

- incrementare gli sforzi volti alla tempestiva utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili ed alla riduzione dei residui di stanziamenti e dei residui passivi,
- accelerare le attività volte al recepimento delle direttive comunitarie ed alla soluzione del relativo contenzioso;
- promuovere ed attuare tutte le iniziative necessarie per garantire il pieno coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali nella programmazione e nella attuazione delle linee prioritarie di politica ambientale;
- privilegiare i programmi, i progetti, gli interventi, le opere che presentano uno stato di avanzata fattibilità ed appaiono anche in grado di assicurare un incremento dei livelli occupazionali e di attivare cofinanziamenti;
- verificare la corrispondenza degli interventi realizzati ai fini previsti, evidenziando le situazioni in cui il ritardo o l'appesantimento procedurale rende opportuna la revoca e la riallocazione del finanziamento;
- assicurare la tempestiva predisposizione dei documenti relativi agli atti di sindacato ispettivo;
- promuovere le iniziative di tutela e risanamento ambientale nei settori di competenza; verificandone la realizzazione in collaborazione con il competente ufficio di livello dirigenziale generale;
- assicurare il supporto tecnico ed organizzativo al Ministro nelle sedi di confronto, di codecisione di governo e di raccordo con le autonomie territoriali e locali;
- procedere con la massima tempestività alla identificazione, nell'ambito di ciascun ufficio di livello dirigenziale generale, delle strutture e dei soggetti competenti per il controllo di gestione e per l'attività di valutazione dei dirigenti.

3. I risultati economico finanziari.

3.1 Considerazioni preliminari.

All'analisi contabile e finanziaria della gestione 2002 vanno premesse alcune considerazioni di contenuto generale, che meglio mettono in luce quegli aspetti peculiari dell'attività del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio che hanno reso più problematico il corretto utilizzo delle risorse.

Già nella relazione dello scorso anno è stata posta in evidenza la discontinuità nel tempo dei dati e degli indicatori contabili, essenzialmente attribuibile alla mancanza, nel settore ambientale, di una legislazione di spesa a carattere permanente e, quindi, di un quadro di risorse finanziarie stabile e predefinito. Cosicché la stratificazione di leggi di spesa per programmi sempre diversi ha comportato l'adozione di complesse procedure operative in continua evoluzione, con conseguenze inevitabili sulla ciclicità delle fasi di programmazione (impegno) e realizzazione (pagamenti) e sulla anomala formazione di ingenti volumi di residui propri e perenti.

In sostanza, si sono alternate fasi di esaurimento delle risorse finanziarie, nelle quali tuttavia si concentrava un'elevata attività di pagamenti riferibili ad impegni assunti in esercizi precedenti e fasi di rifinanziamento, nelle quali prevaleva l'attività finalizzata ad impegnare tempestivamente le risorse assegnate, con ridotta capacità di spesa in termini di cassa.

Inoltre, a seguito dell'attuazione della riforma delle amministrazioni centrali (d.lgs. n. 300 del 1999) e del decentramento amministrativo (d.lgs. n. 112 del 1998), nonché della modifica del titolo V della Costituzione, l'attività del Ministero è ormai caratterizzata da una radicale trasformazione delle modalità di intervento, con il passaggio dalla realizzazione diretta alla partecipazione a programmi gestiti in sede decentrata.

Tale trasformazione, oltre a comportare ulteriori difficoltà di adattamento dell'organizzazione amministrativa ministeriale, rende ardua la verifica dei risultati ultimi delle politiche di tutela dell'ambiente, condizionati dalle effettive realizzazioni dei soggetti istituzionali esterni (in particolare le regioni). Va ricordato che, con riferimento ai compiti di programmazione, propulsione e coordinamento affidati all'Amministrazione, la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato nel corso del 2002 ha deliberato ed approvato i referti sugli esiti del controllo effettuato sull'attività del Ministero relativamente alle "iniziative per lo sviluppo ed il potenziamento degli interventi e dell'occupazione in campo ambientale" (deliberazione n. 9/2002/G) ed in tema di "attuazione dei programmi d'intervento per ridurre l'inquinamento dell'aria delle città, per la sostenibilità del traffico urbano e per la prevenzione dei rischi industriali" (deliberazione n. 10/2002/G).

Va pure rilevato che al decentramento territoriale delle funzioni in materia ambientale si associa la frammentazione di competenze all'interno dell'apparato statale, che ha comportato per il Ministero dell'ambiente una limitata assegnazione delle risorse complessivamente destinate dal bilancio dello Stato alla spesa ambientalistica.

Agli indicati fattori negativi si sono aggiunti nel 2002 gli evidenti ritardi nel processo di riorganizzazione — dei quali sarà dato di seguito dettagliato riscontro — che, non avendo consentito il necessario adattamento della struttura organizzativa del Ministero alle nuove funzioni, ha segnatamente condizionato l'operatività dei centri di responsabilità.

3.2 La spesa statale complessiva per la protezione dell'ambiente.

Nell'effettuare l'analisi finanziaria del bilancio consuntivo la Corte dei Conti segue da anni la classificazione COFOG per funzioni obiettivo articolata su tre livelli, adottata in sede OCSE, che consente di aggregare funzioni trasversali in tutto il sistema istituzionale delle Amministrazioni centrali. Per l'analisi estesa al quarto livello, sarà utilizzato quest'anno, per la prima volta, lo schema di classificazione elaborata dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, pur partecipando alla realizzazione

di nove divisioni di I livello (nel 2002 non sono stati attribuiti stanziamenti per la funzione “sanità”), ha esercitato quasi totalmente compiti istituzionali riconducibili nella divisione quinta denominata “protezione dell’ambiente” (tavola 1).

Tav. 1

Stanziamenti definitivi di competenza relativi alla protezione dell’ambiente

(in migliaia di euro)

FO III livello(*)	totale Fo di III livello	ambiente	% sul tot FO II liv.	economia e finanze	% sul tot FO II liv.	infrastrutture	% sul tot FO II liv.	politiche agricole	% sul tot FO II liv.	altre amm.ni (**)	% sul tot FO II liv.
5.1.1	57.853	57.853	100	0	0	0	0		0	0	0
5.2.1	73.838	73.838	100	0	0	0	0		0	3.824	0
5.3.1	414.415	257.129	62	128.578	31	24.463	6		0	13.818	1
5.4.1	1.213.521	835.168	69	122.019	10	248.329	20	106.328	0	96.450	1
5.5.1	101.339	101.339	100	0	0	0	0	307	0	23.870	0
5.6.1	155.740	155.740	100	0	0	0	0		0	8.005	0
Totale divisione 5	2.016.706	1.481.067		250.597		272.792		106.635		145.967	

(*) 5. PROTEZIONE DELL’AMBIENTE

5.01. Trattamento dei rifiuti

5.02. Trattamento delle acque reflue

5.03. Riduzione dell’inquinamento

5.04. Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici

5.05. Ricerca e sviluppo per la protezione dell’ambiente

5.06. Protezione dell’ambiente non altrimenti classificabile

(**) COMUNICAZIONI, DIFESA, BENI E ATTIVITÀ CULTURALI, SALUTE

Infatti il 96,2 dello stanziamento complessivo del bilancio del Ministero, pari a 1.539.835 migliaia di euro, risulta a ciò destinato, mentre per la realizzazione degli altri obiettivi è stata riservata una limitata dotazione di 58.769 migliaia di euro.

Pertanto, le analisi che seguono saranno circoscritte a questa divisione.

Le risultanze del bilancio dello Stato 2002 indicano che alla “protezione dell’ambiente” sono state assegnate nel complesso risorse nella misura di 2.016.706 migliaia di euro (2.729.090 migliaia di euro nel 2001), affidando alla gestione del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio il 73,5% delle stesse (49,4% nel 2001), per un importo pari a 1.481.067 migliaia di euro (nel 2001 1.347.929), con un aumento delle disponibilità di 133.137 migliaia di euro rispetto all’anno precedente.

Al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed a quello dell’economia e delle finanze sono stati attribuiti rispettivamente mezzi finanziari per 272.792 e 250.597 migliaia di euro, con una incidenza percentuale del 13,5% e del 12,4%, sempre con riguardo alle destinazioni relative all’intero settore statale.

Notevolmente minori sono stati gli stanziamenti che il bilancio dello Stato ha assegnato ad altre amministrazioni: il Ministero delle politiche agricole e forestali ha avuto la disponibilità di 106.635 migliaia di euro, equivalenti al 5,3% del totale, mentre ai restanti Ministeri (comunicazioni, difesa, beni ed attività culturali, salute) nel complesso sono state assegnate risorse pari al 7,2%.

Per quanto attiene la partecipazione dei citati Ministeri nella realizzazione delle diverse classi di funzioni, emerge che il Ministero dell’Ambiente ha interamente gestito i fondi destinati al “trattamento dei rifiuti”, al “trattamento delle acque reflue”, alla “ricerca e sviluppo per la protezione dell’ambiente” ed alla “protezione dell’ambiente non altrimenti classificabile”; il Ministero dell’economia e delle finanze ha invece avuto la disponibilità del 31% delle risorse stanziare per la “riduzione dell’inquinamento”, mentre quello delle infrastrutture e dei trasporti,

con la quota del 20% ha prevalentemente partecipato al perseguimento della funzione “protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici”.

3.3 I dati del consuntivo 2002.

Gli stanziamenti definitivi di competenza per la “protezione dell’ambiente” - in fase di decremento nel 2001 (si era registrata una diminuzione di circa il 20% rispetto all’anno precedente) - hanno raggiunto 1.481.067 migliaia di euro, con un aumento di poco inferiore al 9% rispetto alla precedente disponibilità di bilancio (tavola 2).

Tav. 2

	Stanziamenti definitivi di competenza	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui totali finali	Residui perenti
Trattamento dei rifiuti	57.853	164.345	98.076	60.319	42.329	113.900	352
Trattamento delle acque reflue	73.838	585.209	283.273	64.034	205.706	368.670	62.130
Riduzione dell'inquinamento	257.129	689.944	442.235	231.924	262.555	406.533	31.760
Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici	835.168	1.801.075	1.100.591	837.110	771.178	967.528	16.240
Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	101.339	203.396	146.926	92.713	69.021	127.618	13.448
Protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile	155.740	461.029	316.503	119.254	139.715	294.997	5.105
Totale	1.481.067	3.904.998	2.387.604	1.405.354	1.490.504	2.279.246	129.035

Circa il 57% dell’intera dotazione finanziaria, di consistenza pari a 835.168 migliaia di euro, è stata destinata alla realizzazione della funzione di terzo livello “protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici”, che costituiscono il 57% della intera dotazione. Per la “riduzione dall’inquinamento” e per la “protezione dell’ambiente non altrimenti classificabile” si registrano percentuali di stanziamento notevolmente inferiori, rispettivamente del 15% e dell’11%, che hanno consentito la disponibilità annuale di 257.129 migliaia di euro e di 155.740 migliaia di euro. Minori sono stati gli stanziamenti per la “ricerca e sviluppo per la protezione dell’ambiente”, fissati in 101.339 migliaia di euro, con una incidenza percentuale del 7%, mentre le attività per il “trattamento delle acque reflue” e per il “trattamento dei rifiuti” hanno fruito di assegnazioni di bilancio di 73.838 (6%) e 57.853 (4%) migliaia di euro.

Gli impegni effettivi (su competenza e su residui), che hanno raggiunto 1.405.354 migliaia di euro e la dinamica dei pagamenti, quantificati in 1.490.504 migliaia di euro, sono risultati in aumento - sempre con riferimento all’esercizio 2001 - registrando una controtendenza rispetto alla situazione verificatasi in passato, nonostante gli effetti del decreto taglia-spesa di cui in seguito sarà dato conto.

L’incremento dei pagamenti totali va tuttavia messo in correlazione con il contestuale accrescimento della massa spendibile e del limite delle autorizzazioni di cassa. Infatti, all’andamento positivo della capacità di spesa, in presenza di una massa spendibile che ha raggiunto 3.904.998 migliaia di euro (2.924.551 migliaia di euro nell’esercizio precedente) ed all’autorizzazione di cassa portate al limite dei 2.387.604 di migliaia di euro (nel 2001 1.555.827 migliaia di euro), è corrisposta una consistente lievitazione dei residui totali finali di entità pari a 2.279.103 migliaia di euro, con un aumento del 18,4% rispetto al 2001 (1.859.495 migliaia di euro, 5%), anno nel quale si era già verificato un aumento rispetto all’esercizio precedente.

La consistenza dei residui perenti, che nel 2002 è risultata pari a 129.035 migliaia di euro, si pone ad un elevato livello, se rapportato al volume degli impegni effettivi e al

comportamento medio delle altre amministrazioni.

E' stato in precedenza accennato che, nell'effettuare le analisi sulle risultanze del rendiconto, devono comunque essere considerati gli effetti prodotti dal decreto 29 novembre 2002 del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato ai sensi della legge n. 246 del 31 ottobre dello stesso anno, che per l'anno 2002 ha posto il limite dell'85% degli stanziamenti di competenza e delle autorizzazioni di cassa nella assunzione degli impegni di spesa e nelle emissioni dei titoli di pagamento.

Alcune Direzioni generali hanno segnalato che i tagli attuati hanno prodotto accantonamenti sulla competenza o sulla cassa di gran lunga superiore a quanto nominalmente indicato nel citato decreto, indicando a titolo di esempio i capitoli più significativi:

Direzione per la gestione dei rifiuti e delle bonifiche

(in migliaia di euro)

capitolo	oggetto	stanziamento	% accantonam. comp.	% accantonam. cassa
7539	Disinquinam. Bagnoli	25.822,8	15	16
7540	Disinquinam. aree industriali	5.164,57	15	16
7547	Sito di Portovesne	5.000,00	15	16
7541	Mappatura amianto	4.131,66	15	16
7535	Premi alle imprese	516,46	15	16
1774	Segreteria tecnica	464,81	19	24
1753	Cancelleria	158,57	19	24

Direzione per la tutela delle acque interne

(in migliaia di euro)

capitolo	oggetto	stanziamento	% accantonamenti competenza	% accantonamenti cassa
8620	Magistrato alle acque	10.587,37	16	15
2699	Comitato di vigilanza	903,80	36	32
2687	Disinquinamento Venezia	23,04	36	32
2682	Rimborso comandi	410,00	32	36
2688	Salvaguardia Venezia	206,58	36	32
2676	Cancelleria	177,50	36	32

A seguito dell'operazione di accantonamento l'attività gestoria di fine anno ha subito un forte indebolimento a causa del taglio di risorse non ancora contabilmente impegnate dal sistema SIRGIS, ma di fatto già destinate da provvedimenti *in itinere*.

Ciò ha reso necessarie variazioni compensative in termini di competenza e cassa, segnalate alle competenti commissioni parlamentari che hanno quindi garantito un minimo assolvimento contrattuale.

L'Amministrazione non è potuta invece intervenire contabilmente, con variazioni compensative, relativamente ad alcune situazioni - il disinquinamento dell'area di Bagnoli, il disinquinamento dei siti industriali, il censimento dei siti minerari, il ripristino ambientale del sito di Portovesme - per la cospicuità delle risorse finanziarie accantonate, peraltro non più reperibili all'interno della stessa unità previsionale di base.

Deriva che gli accantonamenti soggetti a tagli, in ogni caso (se portati in economia o se conservati come residui di stanziamento), produrranno, nel medio e lungo periodo, ricadute sulle finalità originarie della norma, oltre che ripercussioni di carattere socio-economico.

Per completezza, vengono di seguito segnalati i capitoli gestiti dal Dipartimento per l'assetto dei valori ambientali del territorio, che hanno subito i tagli più consistenti.

Il cap. 2251 - sul quale, tra gli altri, gravano i contributi ordinari destinati ai parchi nazionali - è stato oggetto di un taglio pari a 2.100 migliaia di euro. Ciò non ha reso possibile trasferire in alcuni casi il contributo ordinario assegnato dal decreto interministeriale di riparto dei fondi, destinati ad enti ed altri organismi per l'anno 2002. La riduzione dello stanziamento del capitolo potrebbe non garantire il raggiungimento degli obiettivi di salvaguardia e tutela ambientale del sistema delle aree protette. Peraltro, l'Amministrazione ha evidenziato come la conservazione e la gestione delle risorse naturali - quindi l'efficace funzionamento degli organismi di gestione degli enti istituzionali preposti a tale finalità - rientri tra gli obiettivi prioritari, anche a livello internazionale, per preservare i processi ecologici e la relativa qualità ambientale.

L'accantonamento dell'intero importo dello stanziamento iscritto sul cap. 2360 non ha poi consentito il trasferimento delle somme assegnate per l'istituzione dell'Ente geopaleontologico di Pietraroia, già autorizzato a decorrere dal 2001 per l'importo di 258 migliaia di euro.

Conseguenze negative ha anche prodotto - secondo l'Amministrazione - il taglio di 900 migliaia di euro effettuato sul cap. 7806, atteso che il medesimo stanziamento era destinato in parte all'istituzione ed al funzionamento dei Parchi dell'alta Murgia, della Val d'Agri e del Circeo ed in parte a garantire l'istituzione, la promozione ed il funzionamento dei Parchi nazionali in genere.

Peraltro, anche i fondi di cui al cap. 7818, per spese in conto capitale finalizzate all'incremento della disponibilità patrimoniale degli Enti parco - necessari quindi per consentire il potenziamento strutturale di tali organismi - hanno subito il considerevole taglio di 2.000 migliaia di euro. Ciò genererebbe ripercussioni negative sulla situazione occupazionale delle popolazioni locali e sullo sviluppo di tutto l'indotto economico, che rappresenta un volano imprescindibile per la ecocompatibilità delle aree naturali protette. L'accantonamento potrebbe, in sostanza, non consentire all'Amministrazione quegli interventi infrastrutturali capaci di avviare azioni di risanamento idrogeologico e di creare strutture atte ad un turismo ambientale, differendo così le iniziative necessarie alla promozione, all'incentivazione ed allo sviluppo delle attività agro-forestali ed artigianato, proprie delle aree protette.

L'Amministrazione ha fatto presente che il menzionato capitolo è l'unico destinato ad attività di investimento nei parchi nazionali e che proprio l'esecuzione di rilevanti lavori commissionati dagli stessi enti ha consentito lo sviluppo di attività economiche legate al territorio.

Va infine segnalato che il più rilevante accantonamento, dell'importo di oltre 56.000 migliaia di euro, è stato effettuato sul cap. 8851. Il taglio non ha consentito l'assunzione dell'impegno completo delle risorse relative all'annualità 2002 destinate alla realizzazione di interventi già programmati nel bacino del Po e nei bacini siciliani. Si è infatti provveduto all'impegno dei fondi fino al limite di poco superiore a 19.000 migliaia di euro ancora disponibili sul capitolo dopo l'accantonamento. Attualmente si stanno predisponendo i decreti di impegno delle somme tagliate, nell'aspettativa che il Ministero dell'economia e delle finanze provveda al disaccantonamento ed alla conservazione delle stesse in qualità di residui.

3.4 Le entrate extratributarie.

Nella parte delle entrate del bilancio dello Stato sono iscritti tre capitoli i cui proventi sono introitati ai fini della riassegnazione al Ministero. Tuttavia, il maggiore volume dei proventi nel 2002 - come peraltro negli anni precedenti - è affluito nel cap. 2592 che ha assorbito il 96,9% delle entrate del settore, con un incremento del 372,3% rispetto all'anno precedente (tavola 3).

Nell'ultimo quadriennio le entrate sono risultate in costante aumento e comunque sempre notevolmente al di sopra delle previsioni definitive di competenza.

Nel 2002 i versamenti complessivi sono stati pari a 18.769 migliaia di euro con un aumento di 12.872 migliaia di euro rispetto all'anno precedente.

Rapportate alla dotazione finanziaria di competenza assegnata nell'anno al Ministero (1.539.835 migliaia di euro), le entrate in termini percentuali hanno coperto le spese fino al limite dell'1,2 %; nell'anno precedente detto indice di copertura aveva raggiunto lo 0,4% (proventi 5.897 migliaia di euro – stanziamenti definitivi di competenza 1.347.928 migliaia di euro).

I dati sulla distribuzione e sull'andamento degli introiti, raffrontati con quelli degli anni 1999/2000 non forniscono ulteriori significative indicazioni.

Tav. 3
(in migliaia di euro)

descrizione	Previsioni defin. di comp.				Riscossioni comp.			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
somme da introitare ai fini della riassegnazione, in tutto o in parte, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.	2.245	623	2.854	6.964	2.312	3.768	4.016	18.180
somme derivanti dai diritti di concessione d'uso del marchio Cee di qualità ecologica di cui agli articoli 10 e 14 del decreto del Ministro dell'ambiente 2 agosto 1995, n. 413	0	0	0	0	85	73	204	191
entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio	0	2.582	0	0	182	2.865	1.677	397

3.5 Gli indicatori contabili e finanziari.

Gli indicatori contabili, di seguito utilizzati nella valutazione dell'attività gestoria del bilancio, consentono di effettuare il raffronto dei risultati raggiunti dall'Amministrazione nel 2002 sia con le risultanze relative agli esercizi precedenti e sia con i valori medi della spesa statale registrati a consuntivo nello stesso anno.

L'analisi pone in evidenza una situazione parzialmente difforme da quella segnalata nella relazione dello scorso anno.

Infatti, mentre l'andamento degli indicatori relativi all'attività dell'Amministrazione si presenta quasi inalterato o leggermente positivo rispetto al 2001 - anno nel quale, peraltro, si era registrata una tendenza di segno negativo fortemente accentuata – il notevole scostamento dei dati risulta ulteriormente approfondito se riferito alla media della spesa statale (tavola 4).

La "capacità di impegno" - espressa dal rapporto impegni totali/massa impegnabile - è risultata nell'anno pari al 80,8%, sensibilmente inferiore in punti percentuali rispetto al dato registrato nel 2001 (90,8%) ed al di sotto del livello rilevato nell'anno per il complesso della spesa statale (90,6%).

Comunque, pur considerando gli effetti del decreto taglia-spesse in precedenza descritti, che, peraltro, non sembra abbiano sensibilmente condizionato nel complesso l'attività delle Amministrazioni statali – come emerge dalla serie storica dai relativi indicatori contabili - permane in sostanza la più volte rilevata difficoltà del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio di tradurre gli impegni in effettive erogazioni di cassa.

La "capacità di impegno" - espressa dal rapporto impegni totali/massa impegnabile - è risultata nell'anno pari al 80,8%, sensibilmente inferiore in punti percentuali rispetto al dato registrato nel 2001 (90,8%) ed al di sotto del livello rilevato nell'anno per il complesso della spesa statale (90,6%).

Comunque, pur considerando gli effetti del decreto taglia-spesse in precedenza descritti, che, peraltro, non sembra abbiano sensibilmente condizionato nel complesso l'attività delle Amministrazioni statali – come emerge dalla serie storica dai relativi indicatori contabili - permane in sostanza la più volte rilevata difficoltà del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio di tradurre gli impegni in effettive erogazioni di cassa.

Indicatori contabili e finanziari

Tav. 4

(dati in percentuale)

Funzioni obiettivo	Impegni totali/massa impegnabile			Autorizzazioni di cassa/massa spendibile			Pagamenti totali/autorizzazioni di cassa			Pagamenti in c. competenza/impegni competenza			Pagamenti residui/residui iniziali		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Trattamento dei rifiuti	90,9	59,6	80,1	76,8	54,9	59,7	59,4	38,3	43,2	53,1	49,5	44,8	24,1	17,5	21,7
Trattamento delle acque reflue	94,2	97,8	79,7	63,7	42,5	48,4	68,3	87,7	72,6	44,4	38,6	60,7	41,8	36,6	33,4
Riduzione dell'inquinamento	87,2	89,0	75,9	55,2	51,7	64,1	42,3	48,9	59,4	37,6	37,4	54,3	17,0	21,8	36,7
Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici	94	93,3	82,8	75,7	61,5	61,1	73,1	74,6	70,1	63,5	42,8	52,2	28,7	51,9	41,8
Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	83,7	98,3	91,1	69,7	55,8	72,2	57,8	90,7	47,0	27,4	38,3	18,8	68,1	71,3	50,7
Protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile	79,2	84,7	71,9	63,8	78,3	68,7	78,3	51,5	44,1	52,4	47,0	34,8	46,6	40,0	33,3
Totale Amministrazione	91,2	90,8	80,8	66,3	53,2	61,1	62,1	64,5	62,2	56,3	40,4	48,5	26,6	32,4	34,8
Totale spesa di bilancio	93,1	95,9	90,6	85,0	86,1	86,5	90,8	93,4	87,5	88,3	94,9	90,8	44,2	34,8	40,7

Il rapporto autorizzazioni di cassa/massa spendibile indica che il “tetto di spesa” pur in crescita, fissato al 61,1%, non ha ancora raggiunto il livello del 2000 (66,3%) che la Corte dei Conti nella sua relazione al Parlamento aveva giudicato inadeguato, mentre risulta ridotta la capacità di impiego delle disponibilità finanziarie – indicata dal rapporto pagamenti totali/autorizzazioni di cassa - dovendosi registrare l'utilizzo del solo 62,2% delle medesime.

Le erogazioni di cassa in conto competenza (pagamenti c. comp./impegni comp.) ed in conto residui (pagamenti residui/residui iniziali) hanno rispettivamente raggiunto il poco elevato livello del 48,5% e del 34,8%, producendo una velocità di realizzazione molto inferiore a quella della spesa statale totale (90,8% e 40,7%).

Tav. 5

(in migliaia di euro)

cap.	denominazione	FOB	stanz. comp.	% di concentraz.
8051	spese per l'attuazione degli schemi revisionali e programmatici per la definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alla difesa del suolo e della predisposizione dei piani di bacino	5.4.1.4	279.269	18,1
7082	realizzazione degli interventi previsti da accordi di programma tra stato e regioni attinenti alle attività a rischio di incidente rilevante, da programmi regionali di tutela ambientale, dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, da programmi di difesa del mare e delle riserve marine statali, dai programmi attuativi degli impegni assunti nella conferenza di Kyoto, dal piano straordinario di completamento e di razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue, nonché da accordi e contratti di programma attinenti al ciclo di gestione dei rifiuti.	5.1.1.1 5.2.1.1 5.2.1.2 5.3.1.1 5.3.1.2 5.3.1.3 5.3.1.4 5.3.1.6 5.3.1.8 5.4.1.1 5.4.1.2 5.4.1.3 5.6.1.1	264.843	17,2
7850	attuazione degli interventi per la tutela del rischio idrogeologico e misure di prevenzione per le aree a rischio	5.4.1.4	159.933	10,4
2251	somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi	5.4.1.1 5.4.1.3 5.5.1.51	56.125	3,6
7852	fondo per il finanziamento dei piani stralcio di assetto idrogeologico e relative misure di salvaguardia	5.4.1.4	51.646	3,4
7920	spese relative alla costruzione, sistemazione, riparazione e manutenzione di opere idrauliche, ad interventi di sistemazione del suolo, nonché all'apprestamento dei materiali ed alle necessità più urgenti in caso di pubbliche calamità.	5.4.1.5	41.317	2,7
2754	spese per il servizio di protezione dell'ambiente marino, per il noleggio di mezzi nautici, aeromobili, mezzi di trasporto e di rimorchio ai fini del controllo e dell'intervento relativi alla prevenzione e alla lotta dell'inquinamento del mare, nonché per la valorizzazione della tutela del mare e delle sue risorse ivi compresa la salvaguardia dei mammiferi marini e delle specie marine protette nel Mediterraneo	5.3.1.2 5.4.1.1 5.4.1.3	38.710	2,5
7240	agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici	5.5.1.51	31.504	2,0
7081	quote costanti per l'estinzione dei mutui contratti dagli enti territoriali e locali per la realizzazione degli interventi previsti dal piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione, dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, dagli accordi e dal contratto di programma attinenti al ciclo di gestione dei rifiuti nonché dagli impegni attuativi del protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici	5.1.1.2 5.2.1.1 5.3.1.1 5.3.1.4	27.270	1,8
7306	fondo per incentivare le misure e gli interventi di promozione dello sviluppo sostenibile	5.5.1.51 5.6.1.91	25.823	1,7
7539	piano di completamento della bonifica e di recupero ambientale dell'area industriale di bagnoli	5.1.1.2 5.3.1.1	25.823	1,7
un solo capitolo			18,1%	
primi cinque			52,7%	
primi undici			65,1%	

Totale amm.ne
Totale capitoli

1.539.835
544

Un ulteriore approfondimento dell'attività gestionale può essere compiuto con l'analisi, ad un maggiore grado di disaggregazione, della gestione contabile dei capitoli di spesa.

Per il Ministero dell'ambiente tale analisi è favorita dall'elevato "indice di concentrazione delle dotazioni finanziarie che mostra come sui complessivi 544 capitoli del bilancio 2002 (434 nel 2001), i primi undici per dimensioni quantitative dello stanziamento assorbono il 65,5%

delle intere risorse a disposizione del Ministero, i primi cinque raggiungono il 52,7% ed un solo capitolo (cap. 8051 per la “definizione delle linee fondamentali dell’assetto del territorio con riferimento alla difesa del suolo ed alla predisposizione dei piani di bacino”) copre il 18,1% degli stanziamenti totali (tavola 5).

3.6 Analisi delle spese per funzioni obiettivo.

Anche nell’esercizio finanziario 2002 la distribuzione delle risorse finanziarie tra i principali settori di intervento della politica di spesa ambientale è stata impropriamente condizionata da “fattori anomali”, posti in evidenza nella parte che precede.

Va di nuovo rilevato, in particolare, che sovente la struttura della spesa non riflette scelte programmatiche di medio periodo circa le priorità da assegnare alle diverse tipologie di interventi, quanto piuttosto l’andamento dei rifinanziamenti annuali.

Infatti, la composizione percentuale degli stanziamenti iscritti nel consuntivo 2002, se raffrontata a quella degli esercizi precedenti 1999/2001, mostra la variabilità dell’attribuzione dei finanziamenti alle funzioni obiettivo di terzo livello (tavola 6).

Tav. 6

(in migliaia di euro)

		2000		2001		2002	
funzione obiettivo		stanziam. definitivi di comp.	% su tot. stanz.	stanziam. definitivi di comp.	% su tot. stanz.	stanziam. definitivi di comp.	% su tot. stanz.
5 1 1	Trattamento dei rifiuti	445.714	13,7	217.983	8,4	57.853	3,9
5 2 1	Trattamento delle acque reflue	682.316	20,9	884.381	33,9	73.838	5,0
5 3 1	Riduzione dell'inquinamento	530.817	16,3	572.734	21,9	257.129	17,4
5 4 1	Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici	1.257.413	38,6	676.048	25,9	835.168	56,4
5 5 1	Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	166.880	5,1	139.180	5,3	101.339	6,8
5 6 1	Protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile	176.994	5,4	119.627	4,6	155.740	10,5
Totale		3.260.134		2.609.953		1.481.067	

Le risorse prevalenti, dell’ordine del 56,4% sul totale della disponibilità riservate alla “protezione dell’ambiente” sono state attribuite nel 2002 alla “protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici”, che in passato aveva usufruito di quote inferiori, con una punta massima del 38,6% nell’anno 2000. Di converso, nel corso degli anni considerati, la funzione “riduzione dell’inquinamento” non ha subito un’apprezzabile contrazione dei finanziamenti, passando dal 16,3% del totale in bilancio nel 2000 al 17,4% dei fondi registrati nel rendiconto 2002 relativi alla medesima funzione. Il decremento delle risorse si è invece registrato per le attività relative al “trattamento dei rifiuti”, per la realizzazione delle quali sono state stanziare quote pari al 13,7% nel 2000 e al 3,9% nel 2002.

Anche il “trattamento delle acque reflue”, che nel 2001 aveva assorbito circa 1/3 delle intere risorse destinate alla “protezione dell’ambiente” (il capitolo relativo al piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento era quello di maggiore dotazione con una concentrazione del 25,9%) ha registrato una considerevole limitazione di mezzi finanziari con l’attribuzione della quota del 5% della disponibilità complessiva.

Stanziamenti minori, ma costanti nel tempo, sono stati destinati per la “ricerca e lo sviluppo per la protezione dell’ambiente” (6,8%) e per la funzione “protezione dell’ambiente

non altrimenti classificabile” (10,5%).

Se si effettua poi l'incrocio tra funzioni-obiettivo di terzo livello e capitoli di bilancio, gestiti per intero o pro-quota da parte dei centri di responsabilità, emerge un quadro abbastanza chiaro sulla complessità di amministrazione delle risorse destinate alle diverse funzioni obiettivo (tavola 7).

Si può, infatti, osservare che la funzione obiettivo “ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente”, alla quale sono riferibili 121 capitoli di bilancio (o quote di essi), in realtà gestisce con soli tre capitoli il 76,3% delle risorse assegnate e con sette capitoli il 92,3% delle stesse risorse. Una situazione analoga si riscontra per la funzione “trattamento delle acque reflue” per la quale il 63% delle disponibilità sono state iscritte su due dei 143 capitoli attribuiti. Al limite si pone infine la gestione della funzione “riduzione dell'inquinamento”, con il 52,2% di concentrazione dei fondi su un singolo capitolo.

Più frammentata è la gestione della funzione “protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile”, che comunque mostra una generale concentrazione di risorse su un numero relativamente contenuto di capitoli.

Bisogna anche rilevare che numerosi capitoli di bilancio non sono esclusivamente destinati ad una funzione obiettivo, essendo 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 potrebbe rendere più efficace il monitoraggio delle attività e più significativa la rendicontazione (il fenomeno contabile è di seguito evidenziato in dettaglio). Non fornisce ulteriori elementi informativi di rilievo l'analisi fino al quarto livello delle funzioni obiettivo.

Nelle precedenti relazioni al Parlamento, per effettuare detta analisi veniva utilizzata la classificazione elaborata, d'intesa con le Amministrazioni, dalla Corte dei Conti che, facendo riferimento alla gestione trasversale delle competenze, consentiva una attendibile valutazione sulle scelte di destinazione delle risorse alle diverse missioni assegnate al Ministero, atteso che gli interventi dell'Amministrazione venivano inclusi in categorie omogenee.

Quest'anno, per la prima volta, ci si avvale della classificazione per funzioni di quarto livello, utilizzata dalla Ragioneria generale dello Stato per la predisposizione del bilancio di previsione, che fa però riferimento quasi esclusivamente alle competenze dei centri di responsabilità.

Inoltre, in assenza di una nota metodologica, in alcuni casi non è comprensibile la motivazione che ha portato all'inclusione delle diverse funzioni obiettivo nei quarti livelli.

In altri casi poi l'inclusione stessa non risulta del tutto corretta come, ad esempio per la funzione obiettivo 1.6.1.4. “risorse da assegnare nell'ambito della P.A.” che è ricompresa nella classe COFOG 1.6.1 relativa ai “servizi pubblici generali NAC”.

Considerata — come detto — la promiscuità di numerosi capitoli di investimento, risulta anche problematico valutare la correttezza delle imputazioni alle funzioni obiettivo. Si segnalano — sempre a titolo di esempio — i capitoli n. 7263 “somme da erogare per il finanziamento di piani o progetti di investimento riguardanti la tutela ambientale” ed il n. 7548 “somme occorrenti per il censimento dei siti minerali abbandonati” entrambi imputati alla funzione obiettivo 5.5.1.51 relativa alla “ricerca in materia di protezione ambientale”.

Tav. 7

<i>(in migliaia di euro)</i>					
FOB	denominazione	Totale FO	capitolo	stanz.comp.	% cap./tot. F.O
511	Trattamento dei rifiuti		7082	18.539	32,0
			7539	12.911	22,3
			2080	3.416	5,9
			1700	3.337	5,8
			7540	2.582	4,5
			7538	2.479	4,3
			7081	2.454	4,2
				45.718	79,0
n. capitoli 137		57.853			
521	Trattamento delle acque reflue		7082	37.078	50,2
			8571	9.463	12,8
			8500	4.864	6,6
			2080	3.416	4,6
			7081	3.272	4,4
			8504	1.960	2,7
			2630	1.570	2,1
				61.623	83,5
n. capitoli 143		73.838			
531	Riduzione dell'inquinamento		7082	135.070	52,5
			7081	21.542	8,4
			7292	17.500	6,8
			7539	12.911	5,0
			8550	10.329	4,0
			8571	6.309	2,5
n. capitoli 226		257.129		203.661	79,2
541	Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici		8051	279.269	33,4
			7850	159.933	19,1
			7082	55.617	6,7
			7852	51.646	6,2
			2251	51.635	6,2
			7920	41.317	4,9
			2754	34.839	4,2
			7853	25.000	3,0
				699.256	83,7
n. capitoli 277		835.168			
551	Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente		7240	31.504	31,1
			7262	25.250	24,9
			1550	20.568	20,3
			7292	7.500	7,4
			2251	4.490	4,4
			7306	2.582	2,5
			2756	1.623	1,6
				93.517	92,3
n. capitoli 121		101.339			
561	Protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile		7306	23.241	14,9
			7082	18.539	11,9
			7300	15.721	10,1
			7301	12.860	8,3
			1779	11.542	7,4
			1565	8.831	5,7
			1598	7.540	4,8
			7281	5.216	3,3
			7084	5.000	3,2
n. capitoli 184		155.740		108.490	69,7
Totale divisione 5		1.481.067			

Infine, va rilevato che la funzione 5.6.1.6 “sviluppo sostenibile” ha per oggetto di spesa, per lo più, capitoli relativi ad interventi previsti da accordi e programmi internazionali, che riguardano settori molto diversificati della politica ambientale e meglio attribuibili ad altre funzioni previste dalla classificazione RGS (capitolo 7083 “programmi per la riduzione delle emissioni inquinanti, per l’efficienza energetica e per le fonti rinnovabili, in attuazione del