

protocollo di Kyoto", capitolo 7308 "somma occorrente per l'attuazione del programma operativo nazionale - assistenza tecnica – progetto operativo ambiente Q.C.S. 2000-2006).

Comunque, a parte le problematiche evidenziate, in assenza delle serie storiche non risulta possibile effettuare un valido raffronto dei dati finanziari 2002, concernenti le funzioni di quarto livello, con quelli relativi agli esercizi precedenti, raffronto che avrebbe potuto evidenziare l'andamento delle assegnazioni alle diverse tipologie di interventi e quindi il livello di funzionalità della spesa nel perseguitamento degli obiettivi annuali programmati.

Pertanto, i pochi elementi di seguito forniti sono descrittivi del solo aspetto quantitativo dei mezzi finanziari impiegati. (tavola 8).

Si tratta di un approccio suscettibile di correzioni e miglioramenti, che potranno discendere dallo sviluppo, sul punto specifico, della collaborazione in atto tra Corte e RGS.

Tav. 8

(in migliaia di euro)

funzioni obiettivo IV livello		stanziamenti definitivi di comp.	% su tot. stanziamento
5.1.1.1	Rifiuti solidi urbani	20.981	1,4
5.1.1.2	Rifiuti speciali e derivanti da bonifiche di siti inquinanti	21.937	1,5
5.1.1.91	Supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione	14.935	1,0
5.2.1.1	Trattamento e smaltimento acque reflue civili	35.727	2,4
5.2.1.2	Trattamento e smaltimento acque reflue agricole e industriali	26.265	1,8
5.2.1.91	Supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione	11.846	0,8
5.3.1.1	Inquinamento del suolo	94.910	6,4
5.3.1.2	Inquinamento del mare	34.737	2,3
5.3.1.3	Inquinamento delle acque interne, di superficie e sotterranee	29.838	2,0
5.3.1.4	Inquinamento atmosferico	39.584	2,7
5.3.1.5	Inquinamento elettromagnetico e radiottivo	6.193	0,4
5.3.1.6	Inquinamento acustico	21.734	1,5
5.3.1.8	Prevenzione del rischio industriale	19.808	1,3
5.3.1.91	Supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione	10.323	0,7
5.4.1.1	Tutela e conservazione della fauna e della flora	34.578	2,3
5.4.1.2	Beni ambientali e paesaggistici	36.787	2,5
5.4.1.3	Tutela delle aree naturali protette terrestri e marine	130.313	8,8
5.4.1.4	Assetto idrogeologico	550.829	37,2
5.4.1.5	Opere idrauliche	70.149	4,7
5.4.1.6	Opere a difesa di abitati e coste	544	0,0
5.4.1.91	Supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione	11.968	0,8
5.5.1.51	Ricerca in materia di protezione ambientale	96.381	6,5
5.5.1.91	Supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione	4.958	0,3
5.6.1.1	Vigilanza, controllo, prevenzione e repressione in materia ambientale	27.755	1,9
5.6.1.3	Danno ambientale	8.677	0,6
5.6.1.4	Valutazione e impatto ambientale di piani e progetti	19.772	1,3
5.6.1.5	Formazione, informazione ed educazione in materia ambientale	38.634	2,6
5.6.1.6	Sviluppo sostenibile	14.519	1,0
5.6.1.91	Supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione	46.383	3,1
Totale divisione 5		1.481.065	100,0

Il rendiconto 2002, nell'ambito della più rilevante divisione “protezione dell’ambiente”, indica una netta prevalenza di stanziamenti di competenza a favore della FOB di quarto livello “assetto idrogeologico”, che ha comportato l’assegnazione di 550.829 migliaia di euro, pari al 37,2% degli stanziamenti totali. Se si fa eccezione per i finanziamenti destinati alle FOB “tutela delle aree naturali protette terrestri e marine”, “ricerca in materia di protezione ambientale” ed “inquinamento del suolo”, alle quali sono state rispettivamente attribuiti 130.313 migliaia di euro (8,8%), 96.381 migliaia di euro (6,5%) e 94.910 migliaia di euro (6,4%), si deve rilevare che le quote percentuali di assegnazione dello stanziamento totale alle altre FOB di quarto livello non hanno superato il 4,7% (“opere idrauliche”) con una distribuzione pressoché uniforme delle risorse finanziarie.

3.7 Analisi delle spese per Centri di responsabilità.

In attuazione del d.lgs. n. 300 del 1999, il d.P.R. n. 178 del 27 marzo 2001 ha dettato le norme regolamentari di riorganizzazione della struttura amministrativa del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio, prevedendo cinque centri di responsabilità (Gabinetto e quattro Dipartimenti) in luogo degli otto precedentemente operanti.

Con il bilancio di assestamento, approvato nella seconda parte dell’esercizio finanziario 2001, è stata adeguata la struttura del bilancio stesso alla nuova articolazione organizzativa dell’Amministrazione.

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

Tav. 9

(in migliaia di euro)

Centro di responsabilità	Stanziamenti definitivi di competenza	% su stanziamento totale
Gabinetto	311.188	20,2
Sviluppo sostenibile, politiche del personale e AAGG	240.981	15,6
Protezione ambientale	94.485	6,1
Assetto dei valori ambientali del territorio	758.698	49,3
Risorse idriche	134.483	8,7
Totale	1.539.835	100,0

Deriva da quanto precede che anche l’analisi della distribuzione delle risorse per centri di responsabilità può essere effettuato soltanto con riguardo ai dati 2002 e limitatamente ad elementi di natura quantitativa sulla consistenza degli stanziamenti, essendo precluso ogni ulteriore confronto con le risultanze degli anni precedenti, nei quali operava una diversa struttura ministeriale (tavola 9).

Al C.d.R. “assetto dei valori ambientali e del territorio” è stato assegnato il 49,3% dell’intera disponibilità del Ministero, avendo lo stesso gestito 758.698 migliaia di euro, mentre nel “fondo di Gabinetto” è confluito il 20,2%, pari a 311.188 migliaia di euro. Di minore incidenza percentuale risultano gli stanziamenti a favore del C.d.R. “sviluppo sostenibile e politiche del personale” che ha utilizzato 240.981 migliaia di euro, corrispondenti al 15,6% di tutti i mezzi finanziari indicati a consuntivo. Per le attività di competenza dei C.d.R. “risorse idriche” e “protezione ambientale” sono state rispettivamente destinate 134.484 migliaia di euro (8,7%) e 94.485 migliaia di euro (6,1%).

Ai fini che qui interessano, risulta però di maggiore utilità l’analisi del grado di

frammentazione delle responsabilità nell'attuazione degli interventi relativi ad ogni funzione-objettivo, effettuabile attraverso l'individuazione dei centri di responsabilità assegnatari di risorse finanziarie riferibili a ciascuna funzione-objettivo di terzo livello (tavola 10).

Dalla verifica effettuata è emersa una situazione molto diversificata.

Alle funzioni denominate “protezione della biodiversità” e “ricerca e sviluppo per la protezione dell’ambiente” quasi integralmente affidate rispettivamente al C.d.R. “assetto dei valori ambientali del territorio” ed al C.d.R. “sviluppo sostenibile”, fa riscontro, all'estremo opposto, la funzione “riduzione dell'inquinamento” frammentata nei cinque centri di responsabilità, compresa una quota rilevante di risorse nel fondo di Gabinetto. Quattro C.d.R. contribuiscono infine alla realizzazione delle funzioni obiettivo “trattamento dei rifiuti” e “trattamento delle acque reflue”.

Tav. 10

(in migliaia di euro)					
FOB	denominazione	C.d.R.	stanz.comp.	% su Tot. Amm.ne	% su Tot. FOB
511	<i>Trattamento dei rifiuti</i>	Gabinetto Sviluppo sostenibile, politiche del personale e AA.GG Protezione ambientale Assetto valori ambientali del territorio	22.914 4.978 26.545 3.416 57.853	1,5 0,3 1,8 0,2 3,9	39,6 8,6 45,9 5,9 100,0
	Totale				
521	<i>Trattamento delle acque reflue</i>	Gabinetto Sviluppo sostenibile Assetto valori ambientali del territorio Risorse idriche	41.977 4.978 3.416 23.467 73.838	2,8 0,3 0,2 1,6 5,0	56,9 6,7 4,6 31,8 100,0
	Totale				
531	<i>Riduzione dell'inquinamento</i>	Gabinetto Sviluppo sostenibile Protezione ambientale Assetto valori ambientali del territorio Risorse idriche	158.236 24.995 43.784 3.416 26.698 257.129	10,7 1,7 3,0 0,2 1,8 17,4	61,5 9,7 17,0 1,3 10,4 100,0
	Totale				
541	<i>Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici</i>	Gabinetto Sviluppo sostenibile Assetto valori ambientali del territorio Risorse idriche	57.579 6.116 699.994 71.479 835.168	3,9 0,4 47,3 4,8 56,4	6,9 0,7 83,8 8,6 100,0
	Totale				
551	<i>Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente</i>	Gabinetto Sviluppo sostenibile Protezione ambientale Assetto valori ambientali del territorio Risorse idriche	1.467 92.362 766 5.121 1.623 101.339	0,1 6,2 0,1 0,3 0,1 6,8	1,4 91,1 0,8 5,1 1,6 100,0
	Totale				
561	<i>Protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile</i>	Gabinetto Sviluppo sostenibile Protezione ambientale Assetto valori ambientali del territorio Risorse idriche	29.015 99.335 20.856 5.765 769 155.740	2,0 6,7 1,4 0,4 0,1 10,5	18,6 63,8 13,4 3,7 0,5 100,0
	Totale				
	Totale Amministrazione		1.481.067	100,0	

La molteplicità di centri di responsabilità coinvolti nella realizzazione delle attività, se da una parte dà prova della complessità della gestione, segnala però dell'altra un'incompiuta operazione di riordino delle appostazioni di bilancio che renderebbero il documento preventivo e quello consuntivo più coerenti con il nuovo disegno organizzativo.

4. L'attività svolta.

4.1 *La produzione normativa di interesse del Ministero.*

Nell'ambito dell'attività di normazione 2002/2003 particolare rilievo assume per l'Amministrazione il d.lgs. n. 287 del 6 dicembre 2002 che, apportando modifiche al d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300, ha meglio definito le competenze del Ministero e ridisegnato l'apparato organizzativo, per renderlo più funzionale ed adeguato al nuovo sistema ordinamentale scaturito dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

Con la modifica degli artt. 3, 35, 36 e 37 del medesimo decreto sono stati in sostanza aboliti i quattro dipartimenti istituiti nel 1999 – mai di fatto funzionanti per la mancata nomina dei dirigenti titolari – optando per la struttura a direzioni generali in sostituzione di quella dipartimentale. Contestualmente sono state previste le nuove direzioni “in un numero non superiore a sei”, in luogo delle nove operanti. Le direzioni generali sono supportate nelle scelte e nelle attività realizzative, oltre che dall'ENEA e dal CNR, dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente e del territorio (APAT) e dall'Istituto centrale per la ricerca applicata al mare (ICRAM), sulla quali il Ministro esercita i poteri di indirizzo e vigilanza.

Secondo il d.lgs. n. 287 al Ministero sono attribuite le funzioni spettanti allo Stato relative alla “tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema” che vengono raggruppate in quattro aree omogenee.

Nella prima sono comprese le attività di individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette, la tutela della biodiversità e della biosicurezza, la fauna e la flora, l'attuazione e la gestione delle convenzioni e dei regolamenti comunitari, la difesa del mare e dell'ambiente costiero, la comunicazione ambientale; nella seconda sono incluse la gestione dei rifiuti, la bonifica dei siti inquinati e la tutela e la gestione delle risorse idriche; la terza area riguarda le attività di promozione della politica di sviluppo durevole e sostenibile sia nazionali che internazionali ed alla quarta area, infine, si riconducono la sorveglianza, il monitoraggio ed il recupero delle condizioni ambientali, con particolare attenzione all'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico ed alla difesa dell'assetto del territorio con riguardo ai valori naturali ed ambientali.

Di notevole rilievo risulta anche il d.P.R. n. 207 dell'8 agosto 2002 che, con notevole ritardo rispetto alle esigenze, ha approvato lo statuto dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, istituita dall'art. 38 del già citato decreto legislativo 300 del 30 luglio 1999.

Alla nuova Agenzia sono affidati i compiti già attribuiti all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) ed i compiti in precedenza assolti dal Servizio geologico ed dal Servizio idrografico e mareografico del Dipartimento per i servizi tecnici nazionali istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Passando agli atti normativi più significativi ai fini della realizzazione degli specifici obiettivi, vanno segnalati, per quanto concerne l'azione antinquinamento, 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 - ed il decreto ministeriale 20 settembre 2002, il quale ultimo, dando attuazione all'art. 5 della legge n. 549 del 28 dicembre 1993, ha dettato le misure a tutela dell'ozono stratosferico. Al fine di consentire una più efficace azione di tutela dei danni prodotti dal traffico urbano sono stati poi adottati i decreti ministeriali 18 ottobre e 28 novembre 2002 che, rispettivamente, consentono la

concessione di contributi per l'acquisto di veicoli a minimo impatto ambientale ed il rifinanziamento del programma di incentivazione per la conversione a metano e GPL di autoveicoli non catalizzati. Infine, con il decreto n. 261 del 1° ottobre 2002, il Ministro dell'Ambiente, di concerto con quello della Sanità, ha fornito alle regioni le direttive tecniche per la misurazione della qualità dell'aria e degli standard di qualità individuati ed ha dettato i criteri per l'elaborazione dei programmi tesi al raggiungimento, entro termini stabiliti, dei valori limite di inquinamento negli agglomerati urbani.

Per quanto concerne invece gli interventi di promozione dello sviluppo sostenibile, il Ministro dell'ambiente ha adottato i decreti 15 aprile e 17 aprile 2002, nn. 1076 e 1077, con i quali vengono dettate norme per il cofinanziamento delle iniziative presentate dai Comuni finalizzate alla sensibilizzazione e all'informazione dei cittadini sulle tematiche della mobilità sostenibile ed al più efficace svolgimento della campagna per le "domeniche ecologiche". La circolare del 25 novembre 2002 dello stesso Ministro ha reso inoltre note le modalità per la pubblicità degli atti riguardanti la richiesta di pronuncia di compatibilità ambientale di cui all'art. 6 della legge 349 dell'8 luglio 1986.

Con riferimento poi alla normazione finalizzata al recepimento di direttive comunitarie vanno segnalati: il decreto legislativo 13 gennaio 2002 sulle discariche di rifiuti (dir. 1999/31/CE), il dm 2 aprile 2002, sui valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, per il biossido di azoto e per le particelle di piombo (dir. 1999/30/CE) e sui valori limite di qualità dell'aria ambiente per il benzene e per il monossido di carbonio (dir. 2000/69/CE), il decreto legislativo 4 settembre 2002 sulle emissioni acustiche delle macchine ed attrezzature destinate a funzionare all'aperto. La direttiva del 9 aprile 2002 del Ministro dell'Ambiente ha invece fornito le indicazioni per la corretta e piena applicazione del regolamento comunitario n. 2557/2001 in tema di spedizioni di rifiuti.

Ancora in relazione all'attività normativa relativa ai rifiuti vanno anche citati il decreto ministeriale n. 161 del 12 giugno 2002 che, in attuazione degli artt. 31 e 33 del decreto legislativo n. 22 del 5 febbraio 1997, ha posto le disposizioni regolamentari per l'individuazione dei rifiuti pericolosi per i quali è possibile accedere alle procedure semplificate di autorizzazione allo scarico ed il recente decreto del 13 marzo 2003 adottato per indicare i criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica.

Da ultimo, oltre ai numerosi atti di istituzione di parchi, di aree marine protette o parchi sommersi e di perimetrazione di siti di interesse ambientale, risulta di particolare rilievo il decreto ministeriale del 18 settembre 2002 che indica le modalità di informazione sullo stato di qualità delle acque, informazione divenuta obbligatoria ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo n. 52 dell'11 maggio 1999.

4.2 Le modifiche organizzative.

Ulteriore difficoltà nella gestione del bilancio – oltre a quelle, già evidenziate, dovute alla peculiarità della spesa ambientale ed al ritardo nell'adozione dell'atto di programmazione annuale, peraltro inadeguato nel contenuto – è derivata dalla inattuazione della normativa di riforma dell'Amministrazione, adottata nell'anno precedente per dare esecuzione alla nuova organizzazione delineata dagli artt. 35 e 36 del d.lgs. n. 300 del 1999, elemento questo che presumibilmente ha condizionato con maggiore incidenza nel corso del 2002 l'operatività dell'Amministrazione.

Il d.P.R. n. 178 del 27 marzo 2001, che reca il regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, aveva istituito quattro dipartimenti e undici direzioni generali.

Nel Dipartimento per lo sviluppo sostenibile e le politiche del personale erano state incaricate le Direzioni per lo sviluppo sostenibile, per la protezione internazionale dell'ambiente, per le politiche del personale e degli affari generali e per i sistemi informativi e

statistici; il Dipartimento per la protezione ambientale si articolava nelle Direzioni per la valutazione di impatto ambientale, per l'inquinamento ed i rischi industriali, per la gestione dei rifiuti e delle bonifiche, mentre facevano 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 erano infine confluite la Direzione per la tutela delle acque interne e quella per la difesa del mare.

Subito dopo, il dPCM del 10 aprile 2001 aveva effettuato il trasferimento alla Direzione per la difesa del territorio delle competenze in tema di difesa del suolo, già facenti capo all'ex Ministero dei lavori pubblici, conferite a seguito della riforma al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio.

Con il dm 10 ottobre 2001 si era provveduto all'articolazione delle direzioni generali, individuando nell'ambito di queste il numero delle strutture di livello dirigenziale di seconda fascia.

Di fatto, il descritto processo di riorganizzazione non è mai divenuto operante a causa della mancata adozione del decreto ministeriale di assegnazione ai costituiti uffici dei dirigenti preposti e di conferimento agli stessi delle relative funzioni.

In sostanza, l'Amministrazione ha continuato 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 del 1999 non era più esistente dalla data di nomina del Governo costituito a seguito delle elezioni politiche.

Perdurante tale situazione, per evitare una completa inattività, con dm 1° marzo 2002 si è provveduto all'assegnazione delle risorse ai centri di spesa previsti dall'ordinamento organizzativo soppresso, con la evidente finalità di considerare effettiva una struttura amministrativa non più in grado di operare.

Già nella relazione dello scorso anno è stato ricordato che la Corte dei Conti, con deliberazione della Sezione centrale di controllo di legittimità n. 9/2002/P del 7 marzo 2002, si è pronunciata su tale anomala situazione in occasione della ricusazione del visto ad un provvedimento di incarico temporaneo di reggenza inviato dall'Amministrazione.

In merito è stato incidentalmente 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'inapplicabilità delle fonti ordinamentali (d.lgs. n. 300 del 1999 e d.P.R. n. 178 del 2001). La Corte ha quindi censurato anche il citato dm del 1° marzo (per legge non soggetto a controllo preventivo), 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.

La decisione di "sospendere" l'applicazione del regolamento n. 178 - secondo quanto comunicato dall'Amministrazione - sarebbe comunque frutto di una scelta consapevole e meditata.

L'entrata in vigore dello stesso infatti, che prevede la ripartizione dipartimentale, "avrebbe comportato la conseguenza, sicuramente non efficiente, di richiedere una complessa riorganizzazione strutturale, funzionale e contabile nella consapevolezza che, nello stesso tempo, era in corso un'attività che avrebbe portato un nuovo rilevante mutamento organizzativo".

In effetti, l'entrata in vigore della legge n. 137 del 6 luglio 2002 - che ha conferito al Governo la delega per una nuova riforma del Governo stesso, della Presidenza del Consiglio nonché di enti pubblici - ha ulteriormente protratto la fase di ristagno dell'attività.

Con l'attuazione del titolo V della Costituzione, l'assetto organizzativo e funzionale

dell'Amministrazione doveva necessariamente essere ridefinito, avendo la citata legge costituzionale attribuito allo Stato la competenza legislativa esclusiva e la potestà regolamentare per la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

In attuazione della delega il d.lgs. n. 287 del 6 dicembre 2002, oltre alla ridefinizione delle funzioni e dei compiti spettanti allo Stato, ha stabilito (art. 5), a modifica dell'art. 37 del d.lgs. 300 del 1999, l'articolazione strutturale del Ministero in direzioni generali fino ad un numero non superiore a sei, sopprimendo in tale modo i dipartimenti previsti e mai funzionanti per i motivi in precedenza evidenziati.

Al momento non risulta che sia stato adottato il nuovo regolamento di organizzazione, attuativo delle disposizioni delegate.

Pur nella descritta situazione, al termine dell'anno ha trovato piena attuazione l'art. 38 del d.lgs 300, istitutivo della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), alla quale sono stati 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 - ed all'Agenzia per la protezione civile, soppressa con la legge 9 novembre 2001, n. 401.

Detta Agenzia, che gestisce anche il "sistema informativo nazionale ambientale" (SINA), è divenuta pienamente operativa dal 6 ottobre 2002 con l'approvazione dello statuto, fornendo in tale modo l'indispensabile supporto tecnico all'Amministrazione, anche se – è da ritenere – il processo di omogeneizzazione e di regolamentazione dell'attività non sarà di breve durata, considerato la consistenza delle competenze attribuite.

A tale proposito va ricordato che, ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. n. 178 del 2001, "al momento dell'emanazione dello statuto, i dipartimenti del Ministero dovevano cessare di operare nelle funzioni eventualmente spettanti all'Agenzia ed i relativi uffici dovevano essere soppressi". Peraltro, non risulta neppure adottata, fino ad oggi, la direttiva per l'esercizio dei "poteri di indirizzo" affidati al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in virtù della disposizione contenuta nel 3° comma dell'art. 1 del già citato d.P.R. n. 207 del 2002.

Immutata, rispetto agli anni precedenti, appare anche la situazione relativa al funzionamento degli organismi di controllo interno, di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 286 del 1999, che si mostra del tutto carente.

Infatti, la mancata istituzione delle strutture per i controlli di regolarità amministrativa-contabile e di gestione ha ulteriormente aggravato le difficoltà operative.

Non risulta che alla nomina del Presidente del Collegio direttivo del Servizio per il controllo strategico, avvenuta nel settembre 2001, sia seguita quella dei componenti dello stesso Collegio, con la conseguente impossibilità di esercitare completamente le competenze che il d.P.R. n. 245 del marzo dello stesso anno aveva attribuito all'organo di controllo.

Pertanto – in assenza di notizie in merito – può ritenersi che non siano ancora definiti né il "sistema di valutazione dei dirigenti" né lo "standard" da utilizzare nel controllo di gestione, strumenti questi che consentono la più efficace gestione ed il monitoraggio dell'andamento delle attività sotto il profilo tecnico, economico e finanziario.

Va infine segnalato che nessun riscontro ha fornito l'Amministrazione in merito alle osservazioni formulate nella precedente relazione sull'eccessivo uso da parte del Ministero di considerevoli apporti esterni, previsti dallo specifico ordinamento sia in modo permanente sia nell'ambito di specifici obiettivi o programmi da realizzare, opportunità questa che, peraltro, se utilizzata in misura adeguata può risultare di notevole valenza per la funzionalità dell'attività amministrativa e per il migliore perseguitamento dei risultati.

Era stato infatti rilevato che il sistema di individuazione degli esperti, soprattutto allorché si esaurisce nell'ambito dei poteri dell'organo politico, ingenerava 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, poteva introdurre una struttura informale, fiduciaria dell'organo politico, che si affiancava all'apparato ufficiale dell'Amministrazione e che con questo interagiva. Inoltre, il consistente ricorso ai supporti esterni, non limitato a specifiche finalità o attività, anche se definito nel tempo aveva l'effetto ultimo di surrogare in modo permanente le risorse umane dell'Amministrazione e provocare duplicazioni di strutture e di spesa.

4.3 Il personale impiegato.

Era stato già segnalato nella relazione dello scorso anno che, in sede di prima applicazione del decreto legislativo n. 300 del 1999, in conformità all'art. 8 del d.P.R. n. 178 del 2001, la nuova dotazione organica del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio era stata fissata nella consistenza di 998 unità (compresi i dirigenti), costituita in sostanza dal numero del personale in servizio alla data del 1° gennaio 2001 presso il Ministero dell'ambiente e presso la Direzione generale della difesa del suolo del Ministero dei lavori pubblici.

Nel corso dell'anno 2002, sempre in attuazione dello stesso articolo 8, con decreto del Direttore generale della Direzione per le politiche del personale del 31 luglio 2002, sono state definite le procedure per la ricognizione del personale in servizio presso la citata Direzione Generale al 1° gennaio 2001 ed al 31 luglio 2002, tenendo conto del personale nel frattempo cessato. Con il decreto del 9 ottobre 2002, adottato congiuntamente dai Direttori generali del personale del Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, si è pure concluso il procedimento di mobilità collettiva e reciproca con l'accoglimento delle istanze del personale interessato.

In ogni modo dalla data del pagamento degli stipendi del mese di aprile 2002, i dipendenti dell'ex Ministero dei lavori pubblici, ancora in servizio presso la Direzione generale della difesa del suolo, sono stati amministrati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

La conclusione del descritto processo di mobilità, consentendo la stabilizzazione delle partite stipendiali di tutto il personale del Ministero, ha reso possibile – così come dispone il 4° comma del citato art. 8 – l'avvio del previsto processo di omogeneizzazione dell'indennità corrisposte al personale delle Amministrazioni sopprese.

Non è stata invece attuata l'istituzione del ruolo unico del personale non dirigente, anch'essa voluta dal menzionato articolo. Tuttavia, il decreto presidenziale 178 – pur imponendo il compimento dei processi di riqualificazione previsti per il personale appartenente ai Ministeri soppressi – ha fatto salva nelle more la possibilità di utilizzazione del personale stesso nelle diverse articolazioni dipartimentali.

Non sono neppure pervenute a compimento le procedure di riqualificazione del personale previste dal regolamento di riorganizzazione, anche in considerazione degli effetti della sentenza della Corte Costituzionale n. 194 del 9 maggio 2002 che ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme di cui all'articolo 3, commi 205, 206 e 207 della legge 549 del 1995; l'Amministrazione ha infatti ritenuto opportuno interpellare l'Avvocatura dello Stato e la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento della funzione Pubblica) in merito alla estensione degli effetti derivanti dalla citata sentenza sui corsi di riqualificazione, banditi dal soppresso Ministero dell'ambiente ai sensi del vigente C.C.N.L. di comparto del 19 febbraio 1999 e non risulta che tali strutture abbiano già fornito risposta al quesito.

L'Amministrazione ha invece attuato e completato i programmi di formazione, qualificazione ed aggiornamento professionale concordati in sede di contrattazione integrativa.

Altri obiettivi individuati dal CCNL di settore del 1999 sono stati raggiunti con la stipula del contratto integrativo dell' 8 novembre 2002, con il quale vengono stabilite le procedure per l'attribuzione al personale, con decorrenza 1° gennaio 2000 e 1° gennaio 2001, delle posizioni super previste dal menzionato CCNL e fissati i criteri di valutazione dei titoli per l'attribuzione

delle medesime posizioni.

Nel citato accordo integrativo dell' 8 novembre, vengono anche indicati i criteri di ripartizione del fondo unico di amministrazione, la cui consistenza, pari a 336 migliaia di euro, è destinata a finanziare con il 6% i passaggi economici nell'ambito delle aree professionali, con il 37% il miglioramento della produttività collettiva, con il 2 % le indennità previste per le posizioni organizzative e con il restante 55% i turni, i rischi, i disagi, le reperibilità e le particolari posizioni di lavoro individuate con l'accordo integrativo sottoscritto il 22 ottobre 2002.

Con lo stesso accordo, preso atto che la maggior parte della dotazione economica disponibile non sarebbe stata realisticamente utilizzata nel corso dell'anno - a causa del protrarsi delle procedure relative ai passaggi all'interno delle aree dovuto anche alla richiamata sentenza della Corte Costituzionale - si è disposto, in deroga a quanto stabilito dal richiamato contratto integrativo, di destinare l'importo di 279 migliaia di euro per l'attribuzione, una tantum, di un differenziale economico da riconoscere al personale inquadrato nelle posizioni economiche C2, B2, B1, al quale non erano stati riconosciuti sviluppi economici permanenti.

Va infine segnalato che, a causa della lenta evoluzione del processo di riorganizzazione delle strutture ministeriali, non sono state ancora individuate le posizioni organizzative cui destinare le risorse stanziate dal citato contratto integrativo e pertanto non sono state corrisposte le indennità previste per gli incarichi relativi alle posizioni organizzative stesse.

Per quanto concerne la consistenza della struttura amministrativa, va segnalato che a seguito della riorganizzazione del Ministero il personale dirigente al 31 dicembre 2002 era aumentato, passando da 57 unità (dotazione organica ex lege n. 344 del 1997) alle attuali 67 (dotazione di cui alla tabella allegata al d.P.R. n. 178 del 2001), di cui 11 collocate in prima fascia e 56 in seconda.

Tuttavia, alla stessa data, dei 67 posti in organico ne risultavano conferiti solo 5 in prima fascia e 33 in seconda (questi ultimi - come segnalato - in posizione di fatto), con un notevole scostamento tra le previsioni della pianta e gli incarichi effettivamente ricoperti ed un'incidenza negativa sul funzionamento delle articolazioni strutturali dei centri di responsabilità. Deve peraltro essere precisato, in relazione agli incarichi dei dirigenti di seconda fascia, che la Sezione del Controllo di legittimità su gli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti ha riconosciuto il voto ai provvedimenti di natura non regolamentare emessi nel corso del 2002 ed adottati per l'organizzazione delle strutture di secondo livello di ciascun Dipartimento.

Gli incarichi dirigenziali conferiti hanno comportato una spesa complessiva di 5.101 migliaia di euro (di cui 3.762 migliaia di euro come lordo dipendente e 1.339 migliaia di euro come ritenute a carico dell'Amministrazione), con una diminuzione rispetto alla stessa spesa dell'anno precedente calcolata in 5.565 migliaia di euro (di cui 4.003 migliaia di euro come lordo dipendente e 1.534 migliaia di euro come ritenute a carico dell'Amministrazione).

L'intero organico del personale non dirigenziale non risulta coperto: al 31 dicembre 2002 erano infatti in servizio 626 unità di personale, con una carenza di 305 rispetto alla dotazione organica prevista dal d.P.R. 178 del 2001; mentre relativamente al solo personale proveniente dal Ministero dell'ambiente, alla stessa data, la consistenza era pari a 552 unità, con una vacanza di 291 unità rispetto alla dotazione organica di 843 unità attribuita alla soppressa struttura. La carenza di organico va però valutata alla luce della normativa sul blocco delle assunzioni.

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 e/o distacco per complessive n. 143 unità nelle varie qualifiche.

Va infine segnalato, per una completa ricognizione della situazione complessiva del personale utilizzato, che nel corso dell'anno hanno chiesto il part-time 56 dipendenti con una

complessiva riduzione di spesa di 304.934 euro.

4.4 L'attività contrattuale.

Per quanto relativo all'esercizio 2002, l'Amministrazione non ha cognizione del quadro generale di sintesi dell'attività contrattuale posta in essere, delle tipologie di contratti stipulati e delle procedure di aggiudicazione utilizzate per l'individuazione dei contraenti. Rimangono, in sostanza, sconosciuti i termini generali e completi del fenomeno, che avrebbero invece consentito la valutazione sulla conformità delle scelte compiute alle previsioni normative regolanti la materia e sugli effetti, nell'ambito del sistema economico generale, della domanda prodotta dalla spesa contrattuale.

Sono state però fornite notizie parziali che riguardano l'attività contrattuale di alcuni centri di responsabilità, dalle quali tuttavia – essendo comunque numericamente significative - è possibile desumere, con un buon margine di approssimazione, un andamento generale riferibile all'Amministrazione nel suo complesso.

In particolare, per quanto riguarda l'approvvigionamento di beni e servizi, risulta rispettato l'art. 26 della legge n. 488 del 23 dicembre 1999, come successivamente modificato, avendo l'Amministrazione di norma aderito alle convenzioni generali stipulate dalla CONSIP. Per i contratti in scadenza nel 2002, quando il ricorso alla procedura CONSIP risultava meno conveniente, si è proceduto al rinnovo dei medesimi, in applicazione del 6° comma dell'art. 27 della citata legge, per un periodo non superiore a due anni e con una riduzione del corrispettivo di almeno il 3%.

In alcuni casi la "specialità" della fornitura da acquistare, non disponibile presso le ditte individuate da CONSIP, ha reso opportuno l'utilizzo della procedura per le spese in economia di cui al d.P.R. n. 384 del 20 agosto 2001.

In merito al sistema di aggiudicazione si deve comunque segnalare che il ricorso alla trattativa privata, peraltro non frequentemente utilizzato, è consentito al Ministero dell'ambiente e del territorio in numerosi casi previsti dalle disposizioni normative (legge n. 349/1986, legge n. 344/1997, legge n. 179/2002, d.P.R. n. 207/2002, legge n. 289/2002) che, tra l'altro, per l'attuazione delle attività istituzionali autorizzano la stipula di convenzioni con l'APAT, le università, gli istituti scientifici, gli enti di ricerca e con soggetti pubblici e privati adeguatamente qualificati.

Le segnalate carenze di organico e l'esigenza di disporre di specifiche competenze di natura tecnica hanno indotto l'Amministrazione, al fine di acquisire le necessarie professionalità, ad avviare procedure di evidenza pubblica o a sottoscrivere direttamente, quando consentito, contratti destinati allo scopo; tra le attività affidate all'esterno risultano sia servizi di supporto e consulenza tecnica di tipo continuativo sia servizi mirati al conseguimento di obiettivi specifici.

Per quanto riguarda l'utilizzo del "global service" va segnalato che il Ministero ha aderito alla convenzione CONSIP per la fornitura del "servizio di gestione integrata degli immobili adibiti prevalentemente ad uso ufficio in uso a qualsiasi titolo alle Pubbliche amministrazioni" sia per la sede ministeriale che per il Comando dei Carabinieri di Roma e sezioni periferiche: la convenzione riguarda le attività attinenti il servizio di manutenzione degli impianti elettrico, antincendio e di sicurezza, il servizio di disinfezione ed il servizio di facchinaggio.

In altri compatti, peraltro, cospicua è la parte dell'attività contrattuale – quella in sostanza più funzionale per il raggiungimento dei fini istituzionali - riguarda i contratti con enti, università e centri di ricerca pubblici e privati, per il conferimento di incarichi di studio su attività o problematiche inerenti la tutela dell'ambiente ovvero per effettuare i monitoraggi delle condizioni ambientali.

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

Nell'ipotizzare una metodologia di misurazione dei risultati dell'attività del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio è stata già posta in evidenza (relazione precedente) la difficoltà di procedere in tale senso, considerata innanzi tutto la problematicità di definire il prodotto da misurare in relazione alla peculiarità dell'azione che l'Amministrazione attualmente è chiamata a svolgere, come rilevato nella parte che precede (attività di regolazione collegata all'evoluzione del concetto di spesa ambientale ed al processo di decentramento e federalismo).

D'altro lato si era anche affermato che in ogni caso dove comunque essere effettuato il tentativo di considerare le conseguenze dell'azione dell'Amministrazione sia in termini di attività (output) che di impatto (outcome).

In proposito va chiarito che il primo elemento prende in esame il prodotto immediato dell'azione dell'Amministrazione, evidenziando i risultati in relazione agli obiettivi programmati (efficacia interna), il secondo misura l'effettivo impatto dell'azione sul contesto che ne rappresenta la missione istituzionale, costituita dall'insieme degli interessi definibili come "tutela dell'ambiente" (efficacia esterna).

Tuttavia, mentre l'output può essere misurato utilizzando i principali indicatori elaborati dalle metodologie di valutazione (indicatori finanziari e contabili sull'uso delle risorse assegnate in bilancio, tempistica del loro utilizzo rispetto al ciclo del bilancio, rispondenza alla tempistica prevista nella programmazione, raggiungimento di quantità minime di risultati fissati nei documenti di programmazione annuali), gli effetti di impatto esterno incontrano maggiore difficoltà di definizione, atteso che le modificazioni del contesto ambientale sono soggette ad una interconnessione istituzionale, funzionale, tecnica ed operativa, che non consente una chiara attribuzione di significatività autonoma dell'azione del Ministero.

Per quanto concerne i risultati di output vengono quindi in rilievo gli elementi atti ad evidenziare la correttezza, l'adeguatezza e la tempestività del percorso effettuato per realizzare gli obiettivi delle politiche pubbliche relative alla tutela ambientale, complessivamente desumibili dal Dpef, dalla legge finanziaria, e dagli altri documenti di programmazione (con particolare riguardo alla direttiva del Ministro sull'attività annuale dell'Amministrazione), atti questi che complessivamente costituiscono il sistema di riferimento e che consentono quindi di pervenire ad una attendibile valutazione.

In effetti, questa valutazione relativamente al 2002 – come accaduto per l'anno precedente – conduce a conclusioni generiche ma, in ogni caso, non positive per i motivi ampiamente espressi in precedenza, tra i quali assume rilievo l'incompleta realizzazione delle modifiche organizzative introdotte con il decreto legislativo n. 300 del 1999, peraltro sostanzialmente modificato nella parte che qui interessa al termine dell'esercizio.

E' stata infatti in precedenza ampiamente rilevata la mancanza di una chiara prospettazione degli obiettivi di politica settoriale, con allocazione delle risorse nei capitoli di pertinenza dei rispettivi C.d.R. senza una appropriata analisi sulle priorità finanziarie e sulla determinazione di obiettivi misurabili da conseguire.

In questa situazione, nella quale risultano sfumati gli obiettivi, è risultato conseguentemente difficoltoso individuare specifici indicatori di attività, considerato pure che il Ministero non ha ancora definito gli 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 neppure stato avviato il sistema di determinazione di indicatori di output specifici per le varie tipologie di prodotto del Ministero né strutturato il sistema per consentire un'adeguata e costante alimentazione dei dati, indispensabile al processo di monitoraggio e valutazione.

L'indisponibilità di dati sui programmi e sui progetti, sui costi dell'attività (manca una contabilità analitica), sulla tempistica di attuazione, sulle risorse umane e strumentali utilizzate,

conduce quindi ad una valutazione impropria, che si riduce in una attività descrittiva di quanto realizzato, non essendo consentita sia l'individuazione delle diverse motivazioni dei ritardi e delle possibili iniziative da adottare per porvi rimedio che l'esatto ambito di responsabilità operativa dei diversi centri titolari delle funzione-obiettivo da realizzare.

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

Per quanto riguarda l'analisi di outcome, va rilevato che l'identificazione del rapporto di causa ed effetto tra risultati e attività dell'Amministrazione postula necessariamente la preventiva scelta dell'insieme degli indicatori e dei dati alimentanti, con l'individuazione del contesto di riferimento e dell'analisi del processo evolutivo effettuata sulla base dei parametri prescelti.

Sulla scelta dei dati base alimentanti per la determinazione degli indicatori si ricorda che il progetto per la creazione del "sistema informativo nazionale per l'ambiente" (SINA) non è ancora giunto in fase di attuazione.

Oltre alla pubblicazione della "relazione sullo stato dell'ambiente" (non tempestiva rispetto al termine biennale previsto dalla legge e con contenuti variabili e poco sistematici) ed ai dati ISTAT (tuttavia non aggiornati fino agli anni presi in esame dalla relazione), risultano ora disponibili le rilevazioni compiute dall'APAT.

Infatti dal 1998 l'Agenzia, allora denominata AMPA, ha avviato in modo organico il progetto di realizzazione del sistema informativo che, mediante il progetto "centri tematici nazionali", ha condotto alla strutturazione di un sistema di rete distribuita denominata "SINA net".

L'annuario dei dati ambientali pubblicato nell'aprile 2002, che costituisce il risultato del progetto, rendendo disponibili in modo sistematico dati aggiornati, offre un affidabile sistema di alimentazione dei dati, costante nel tempo e implementabile nella struttura, che potrà fornire elementi di riscontro dell'efficacia nel corso degli anni delle politiche ambientali intraprese.

Tuttavia, il passaggio dalla definizione del sistema al suo utilizzo per la verifica puntuale degli outcome delle politiche ambientali prodotte dall'Amministrazione deve comunque essere ancora effettuato.

Al fine di mettere a punto un adeguato collegamento funzionale capace di rilevare il legame di causa-effetto fra gli interventi dell'Amministrazione ed i risultati raggiunti, appare infatti opportuno che la configurazione dell'Annuario dei dati ambientali sia raffrontata al sistema rappresentato sia dall'articolazione COFOG delle funzioni-obiettivo di pertinenza dell'Amministrazione che dall'articolazione organizzativo-funzionale costituita dai C.d.R. e dalla struttura del bilancio (U.P.B. e capitoli).

Nella presente situazione quindi possono essere fornite solo notizie disorganiche sull'andamento tendenziale di alcune "situazioni ambientali", senza possibilità di ipotizzare collegamenti dei fenomeni rilevati con gli effetti delle politiche pubbliche.

Per quanto riguarda l'inquinamento atmosferico i dati dell'annuario palesano che nel periodo 1990/2000 le emissioni dei gas-serra prodotti dall'uso delle fonti energetiche, dai processi industriali, dalle attività agricole e dai rifiuti, di livello elevato, hanno avuto un andamento costante con una leggera flessione registrata nell'anno 1994. Notevoli diminuzioni si sono invece registrate nell'emissione di sostanze lesive per l'ozono stratosferico, di percussori di ozono proposferico, di biossido di zolfo ed ossidi di azoto, mentre l'emissione di ammoniaca è rimasta nel tempo immutata, ben oltre i limiti di normalità.

I dati relativi agli indicatori della qualità dell'aria (biossido di zolfo, ossidi di azoto, monossido di carbonio e benzene), aggiornati fino al 2001, mostrano un livello di inquinamento notevolmente superiore al limite consentito, con andamento tuttavia decrescente nel periodo

1996/2001.

Relativamente all'idrosfera, ed in particolare alle acque di balneazione, risulta che nel 2001 la maggior parte delle coste presentava migliori condizioni di balneabilità rispetto all'anno precedente, essendo stato registrato nell'84% delle rilevazioni effettuate un grado di idoneità delle acque pari al 90% mentre nel 94% dei casi testati l'idoneità era superiore al 70% della qualità ottimale delle acque. Nello stesso anno è anche migliorato il livello di inquinamento delle risorse idriche e dei corsi d'acqua, collocati in maggiore numero nelle classi di qualità più basse (classificazione qualitativa decrescente: elevata, buona, sufficiente, scadente, pessima); tale andamento positivo è presumibilmente collegato ai sistemi di depurazione delle acque reflue che nel 49% dei casi sono risultati pienamente conformi alle norme di tutela vigenti.

6. Affidabilità e regolarità della gestione.

Va innanzi tutto osservato che i documenti di bilancio non appaiono del tutto conformi alla disciplina recata dalla legge n. 94 del 1997 che, nell'apportare un ulteriore grado di trasparenza nella classificazione degli stessi documenti, ha inteso offrire più chiare informazioni sugli obiettivi e le priorità che il Governo vuole conseguire nel corso dell'esercizio.

Infatti, a parte l'omissione in precedenza segnalata dell'adempimento di cui all'art. 1 comma 2 della medesima legge (nella nota preliminare al bilancio di previsione non sono indicati gli obiettivi della politica annuale), non tutti i capitoli sono correttamente definiti con riguardo sia alla natura economica della spesa che al settore funzionale al quale le risorse di bilancio sono destinate.

Inoltre in alcuni casi risulta disatteso il principio fissato dallo stesso articolo che impone la corrispondenza delle unità previsionali di base con un unico centro di responsabilità amministrativa.

Dall'esame in termini di attendibilità e affidabilità delle risultanze del consuntivo 2002 sono poi emersi alcuni ricorrenti fenomeni di carattere contabile, già segnalati in buona parte nella relazione al consuntivo 2001.

Innanzi tutto, gli scostamenti tra previsioni iniziali e definitive degli stanziamenti, messi in evidenza nella seguente tabella, mostrano una difformità in termini percentuali dell'ordine del 12,2% (nel 2001 era stata pari al 35%), rispetto alla dotazione complessiva in bilancio.

C.d.R.	STANZIAMENTI INIZIALI	STANZIAMENTI DEFINITIVI	(migliaia di euro)	
			DIFFERENZA Val. Ass.	DIFFERENZA %
GABINETTO	301.343	311.188	9.845	3,3
SVILUPPO SOSTENIBILE	159.659	240.981	81.322	50,9
PROTEZIONE AMBIENTALE	68.460	94.485	26.025	38
ASSETTO DEI VALORI AMBIENTALI DEL TERRITORIO	720.103	758.698	38.595	5,4
RISORSE IDRICHE	122.699	134.483	11.784	9,6
TOTALE	1.372.264	1.539.835	167.571	12,2

La verifica effettuata con riguardo ai diversi centri di responsabilità pone però in luce una situazione notevolmente differenziata. In realtà, variazioni sostanziali di stanziamento si sono verificate solo per i C.d.R. “sviluppo sostenibile” (50,9) e “protezione ambientale” (38%), atteso che i dati percentuali di incremento delle disponibilità relativi agli altri C.d.R. mostrano uno scostamento del tutto normale e fisiologico.

Si segnalano di seguito i capitoli maggiormente interessati dal fenomeno contabile.

C.d.R. 1 – *Gabinetto*:

- 1083 - spese per l'attuazione di programmi strategici di comunicazione ambientale;
- 7084 - fondo per le emergenze ambientali finalizzate alla riconversione delle imprese.

C.d.R. 2 - *Sviluppo sostenibile*:

- 7292 - spese per i programmi pilota in applicazione del protocollo di Kyoto, per la riduzione delle emissioni e l'impiego di piantagioni forestali per l'assorbimento di carbonio;
- 7301 - proseguimento e potenziamento delle attività di educazione, informazione e sensibilizzazione ambientale);
- 1420 - stipendi per il personale dell'Arma dei Carabinieri che presta servizio nell'interesse del Ministero.

C.d.R. 3 – *Protezione ambientale*:

- 1779 - funzionamento commissione per le valutazioni dell'impatto ambientale;
- 7547 - ripristino ambientale del sito di Portovesme;
- 7538 - interventi previsti dal programma ambientale per la tutela ambientale 1994/96.

C.d.R. 4 – *Assetto dei valori ambientali del territorio*:

- 7850 - interventi per la tutela del rischio idrogeologico (il capitolo ha subito una forte contrazione delle risorse);
- 7853 - piano straordinario di telerilevamento;
- 8046 - opere di sistemazione idraulica e di risanamento delle acque del bacino del fiume

Isonzo,

C.d.R. 5 – *Risorse idriche*:

- 8500 - completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento;
- 8503 - interventi per la riduzione del carico di nutrienti sversati nel Mare Adriatico;
- 8504 - risanamento bacini dell'Arno, Tevere, Liri-Garigliano e Volturno.

Le cause di questo fenomeno meritano, nelle competenti sedi del controllo, una verifica puntuale per valutare se sussista un'area di sottostima delle previsioni, derivante da scarsa capacità di programmazione. Un'appropriata progettazione di bilancio ex ante potrebbe ridurre le dimensioni di tale fenomeno.

L'iscrizioni dei capitoli per memoria – relativi a spese che potrebbero verificarsi in corso di esercizio ma delle quali non è possibile formulare una previsione affidabile – è stata contenuta nel numero, con una diminuzione rispetto al bilancio precedente.

Considerata la finalità dell'istituto contabile che consente l'iscrizione per memoria nei soli casi di eccessiva necessità, ciò va considerato positivamente. Si rende comunque opportuna una valutazione dell'Amministrazione sulla reiscrizione nei futuri bilanci di quei capitoli che non vengono attivati da numerosi anni.

In effetti, detto fenomeno è circoscritto a pochi capitoli - istituiti per spese di funzionamento (come il fondo unico di amministrazione) o destinati al pagamento dei residui passivi perenti ovvero necessari per sopperire ad eventuali oneri susseguenti a liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori - che non presentano assegnazioni quantitativamente significative, fatta eccezione per il capitolo 2080 relativamente al quale, peraltro, si è verificato un errore

materiale nell'iscrizione dello stanziamento (iscrizione per eccesso), che ha comportato l'inutilizzazione di buona parte della disponibilità andata in economia

Risulta invece ancora di rilievo il fenomeno dei capitoli promiscui - già in precedenza posto in evidenza - che rappresenta un ulteriore elemento di scarsa chiarezza nella lettura del bilancio.

Si indicano di seguito i capitoli interessati.

capitolo	denominazione
7082	REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI PREVISTI DA ACCORDI DI PROGRAMMA TRA STATO E REGIONI ATTINENTI ALLE ATTIVITA' A RISCHIO DI INCIDENTE RILEVANTE, DA PROGRAMMI REGIONALI DI TUTELA AMBIENTALE, DAL PROGRAMMA NAZIONALE DI BONIFICA E RIPRISTINO AMBIENTALE DEI S
7260	PROGETTI STRATEGICI DI INTERESSE NAZIONALE PER L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA STRALCIO DI TUTELA AMBIENTALE
7305	PROGETTI STRATEGICI DI INTERESSE NAZIONALE PER L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA STRALCIO DI TUTELA AMBIENTALE
7306	FONDO PER INCENTIVARE LE MISURE E GLI INTERVENTI DI PROMOZIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE
7534	PROGETTI STRATEGICI DI INTERESSE NAZIONALE PER L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA STRALCIO DI TUTELA AMBIENTALE
7584	PROGETTI STRATEGICI DI INTERESSE NAZIONALE PER L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA STRALCIO DI TUTELA AMBIENTALE
7817	TRASFERIMENTI A FAVORE DEI PARCHI NAZIONALI PER IL PERSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO DELLE AREE DEPRESSE
7818	FONDO PER FAVORIRE GLI INVESTIMENTI NEI PARCHI NAZIONALI
7851	SOMME DA TRASFERIRE AI SOGGETTI ATTUATORI DI PROGRAMMI E PROGETTI IN MATERIA DI DIFESA DEL TERRITORIO
7920	SPESE RELATIVE ALLA COSTRUZIONE, SISTEMAZIONE, RIPARAZIONE E MANUTENZIONE DI OPERE IDRAULICHE, AD INTERVENTI DI SISTEMAZIONE DEL SUOLO, NONCHE' ALL'APPRESTAMENTO DEI MATERIALI ED ALLE NECESSITA' PIU' URGENTI IN CASO DI PUBBLICHE CALAMITA'.
8040	COSTRUZIONE, SISTEMAZIONE E RIPARAZIONE DI OPERE IDRAULICHE DI COMPETENZA STATALE. SISTEMAZIONE DI PIANURA DEI CORSI D'ACQUA. PROVVEDIMENTI RELATIVI AL BUON REGIME DEI FIUMI E DEI TORRENTI. REALIZZAZIONE DI SERBatoi PER LAMINAZIONE DI PIENE
8043	SPESE PER LA REALIZZAZIONE DI INIZIATIVE IN MATERIA DI DIFESA DEL SUOLO DIRETTE A FAVORIRE LO SVILUPPO SOCIALE ED ECONOMICO DELLE AREE DEPRESSE DEL TERRITORIO NAZIONALE.
8100	SOMME OCCORRENTI PER IL COMPLETAMENTO DI OPERE INFRASTRUTTURALI NELLE AREE DEPRESSE
8101	SOMME OCCORRENTI PER IL COMPLETAMENTO DI OPERE INFRASTRUTTURALI NELLE AREE DEPRESSE DELLE REGIONI DEL CENTRO-NORD
8441	SOMMA DA EROGARE PER L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI PREVISTI NEL PIANO DI DISINQUINAMENTO DELLE AREE AD ELEVATO RISCHIO DI CRISI AMBIENTALE
8442	INTERVENTI RELATIVI AL TRATTAMENTO DEL CICLO DELLE ACQUE, PREVISTI DAL PROGRAMMA TRIENNALE
8570	SOMME DA ASSEGNARE PER IL COMPLETAMENTO DI OPERE INFRASTRUTTURALI NELLE AREE DEPRESSE DELLE REGIONI DEL CENTRO-NORD
8571	SOMME OCCORRENTI PER IL COMPLETAMENTO DI OPERE INFRASTRUTTURALI NELLE AREE DEPRESSE
8611	CONTRIBUTI IN CAPITALE IN MISURA NON SUPERIORE AL 70% A FAVORE DEGLI ENTI AUTORIZZATI NELLA SPESA RICONOSCIUTA NECESSARIA PER LA COSTRUZIONE, L'AMPLIAMENTO E LA SISTEMAZIONE DEGLI ACQUEDOTTI PREVISTI NEL PIANO REGOLATORE GENERALE DEGLI ACQUEDOTTI NONCHE'

Va infine segnalato che nel bilancio 2002 non sono state rilevate significative divaricazioni tra dotazioni di competenza ed autorizzazioni di cassa, fenomeno questo che in sostanza è stato riscontrato sul già citato capitolo 1417 relativo al “fondo unico di amministrazione”.