

1996 MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanciamen- ti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su credito	(20) = (16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+21)) Economiche e maggiore spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
1 Indirizzo politico-amministrativo	1.502	11.024	12.527	12.230	9.115	1.904	1.904	650	9.765	267	2.494	97,63%	77,96%	79,85%
2 Beni architettonici e monumentali	909.545	651.293	1.560.839	1.156.698	299.634	306.163	351.384	378.005	677.639	21.054	862.146	74,11%	43,42%	58,58%
3 Beni archeologici	376.621	583.393	960.015	809.879	400.217	153.592	183.145	158.562	558.779	20.235	381.001	84,36%	58,21%	69,00%
4 Beni artistici e storici	282.929	419.666	702.595	586.784	287.002	107.807	132.385	115.290	402.293	11.713	288.589	83,52%	57,26%	68,56%
5 Beni librari ed editoria	214.388	313.547	527.935	445.216	216.090	80.743	97.451	65.199	281.289	6.674	239.971	84,33%	53,28%	63,18%
6 Beni archivistici	209.453	341.782	551.235	471.248	246.601	64.767	94.212	63.551	310.152	11.278	229.805	85,49%	56,26%	65,82%
7 Beni ambientali e paesaggistici	10.381	69.635	80.016	78.148	54.976	14.520	14.646	5.558	60.534	601	18.882	97,67%	75,65%	77,46%
8 Istituzioni culturali	1.089	43.195	44.284	44.283	42.704	491	491	896	43.600	75	608	100,00%	98,46%	98,46%
9 Servizi generali	29.580	34.913	64.493	63.065	23.589	11.137	11.137	15.897	39.486	4.186	20.821	97,79%	61,22%	62,61%
TOTALE	2.035.490	2.468.449	4.503.939	3.667.551	1.579.929	741.123	886.754	893.608	2.383.537	76.084	2.044.318	81,43%	52,92%	64,99%

1 di 1

1996 MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI

*- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità -**(milioni di lire)*

	(1)	(2)	(3) = (1+2)	(4)	(5) = (2+(4+6))	(6)	(7) = (1-5)	(8)	(9) = (4+7)	(10) = (6+8)	(11) = (9/3)
Centro di Responsabilità	Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	Stanziamenti definitivi di competenza	Massa impegnabile	Impegni effettivi su competenza	Economie o maggiori spese	Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	Impegni su residui di stanziamento	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	Impegni totali su massa impegnabile	Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Gabinetto	0	11.024	11.024	11.020	5	0	0	0	11.020	0	99,96%
Direzione Generale per gli affari generali e amministrativi e del personale	0	34.913	34.913	34.726	187	0	0	0	34.726	0	99,46%
Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria	12.233	356.742	368.975	340.028	6	16.708	12.233	0	352.261	16.708	95,47%
Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici	87.331	1.654.353	1.741.683	1.554.414	587	99.352	87.331	0	1.641.745	99.352	94,26%
Ufficio centrale per i beni archivistici	13.300	341.782	355.082	311.368	969	29.445	13.300	0	324.668	29.445	91,43%
Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici	47	69.635	69.682	69.496	13	126	47	0	69.543	126	99,80%
TOTALE	112.911	2.468.449	2.581.360	2.321.053	1.766	145.631	112.911	0	2.433.963	145.631	94,29%

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI

*- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità -**(milioni di lire)*

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) = (16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maglieri spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autoriz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autoriz. di cassa
Gabinetto	1.502	11.024	12.527	12.230	9.115	1.904	1.904	650	9.765	267	2.494	97,63%	77,96%	79,85%
Direzione Generale per gli affari generali e amministrativi e del personale	29.580	34.913	64.493	63.065	23.589	11.137	11.137	15.897	39.486	4.186	20.821	97,79%	61,22%	62,61%
Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria	215.477	356.742	572.219	489.499	258.794	81.234	97.942	66.095	324.890	6.750	240.580	85,54%	56,78%	66,37%
Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici	1.569.096	1.654.353	3.223.449	2.553.361	986.853	567.561	666.913	651.857	1.638.711	53.002	1.531.736	79,21%	50,84%	64,18%
Ufficio centrale per i beni archivistici	209.453	341.782	551.235	471.248	246.601	64.767	94.212	63.551	310.152	11.278	229.805	85,49%	56,26%	65,82%
Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici	10.381	69.635	80.016	78.148	54.976	14.520	14.646	5.558	60.534	601	18.882	97,67%	75,65%	77,46%
TOTALE	2.035.490	2.468.449	4.503.939	3.667.551	1.579.929	741.123	886.754	883.688	2.383.537	76.084	2.044.318	81,43%	52,92%	64,99%

Ministero per i beni culturali ed ambientali
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I				TITOLO II				TOTALE	
		Personale in attività di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)		Totale
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)		Totale
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.1 (2)						109.329	3.582		112.911	112.911
2	Stanziamenti definitivi di competenza	1.304.530	271.962	104.270	7.462	1.688.224	542.626	237.599		780.225	2.468.449
3	Massa impegnabile (1+2)	1.304.530	271.962	104.270	7.462	1.688.224	651.955	241.181		893.136	2.581.360
4	Impegni effettivi su competenza	1.304.525	270.757	103.724	7.453	1.686.458	410.276	224.319		634.595	2.321.053
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	6	1.206	546	9	1.766					1.766
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII						132.351	13.280		145.631	145.631
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)						109.329	3.582		112.911	112.911
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII										
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	1.304.525	270.757	103.724	7.453	1.686.458	519.605	227.901		747.505	2.433.963
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)						132.351	13.280		145.631	145.631
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	100,00	99,56	99,48	99,88	99,90	79,70	94,49		83,69	94,29

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.1	116.960	212.683	45.240	2.542	377.426	1.298.998	359.066		1.658.063	2.035.490
13	Stanziamenti definitivi di competenza	1.304.530	271.962	104.270	7.462	1.688.224	542.626	237.599		780.225	2.468.449
14	Massa spendibile (12+13)	1.421.491	484.646	149.510	10.004	2.065.650	1.841.624	596.664		2.438.289	4.503.939
15	Autorizzazioni di cassa	1.417.405	417.104	125.543	10.004	1.970.056	1.266.294	431.201		1.697.495	3.667.551
16	Pagamenti su competenza	1.087.739	174.058	68.764	6.858	1.337.420	151.806	90.703		242.510	1.579.929
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	216.786	96.698	34.960	595	349.039	258.469	133.616		392.085	741.123
18	Residui totali da competenza (6+17)	216.786	96.698	34.960	595	349.039	390.820	146.896		537.716	886.754
19	Pagamenti su residui	58.338	136.571	29.383	2.047	226.338	413.909	163.361		577.270	803.608
20	Pagamenti totali (16+19)	1.146.077	310.629	98.147	8.906	1.563.758	565.716	254.064		819.779	2.383.537
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali (14-(20+22))	8.546	25.160	5.495	281	39.482	24.271	12.331		36.602	76.084
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	266.868	148.857	45.868	818	462.411	1.251.637	330.270		1.581.907	2.044.318
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	99,71	86,06	83,97	100,00	95,37	68,76	72,27		69,62	81,43
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	80,62	64,09	65,65	89,02	75,70	30,72	42,58		33,62	52,92
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	80,86	74,47	78,18	89,02	79,38	44,67	58,92		48,29	64,99

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo XX

Ministero dell'ambiente

Sommario: Sintesi e conclusioni.

1. Aspetti finanziari della gestione. Dati complessivi: 1.1 *Massa impegnabile e impegni*; 1.2 *Massa spendibile e pagamenti*; 1.3 *Residui*; 1.4 *Economie*.

2. Analisi per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità: 2.1 F.O. 1 - *Indirizzo politico-amministrativo (Gabinetto)*; 2.2 F.O. 2 - *Programmazione, indirizzo e coordinamento (Gabinetto)*; 2.3 F.O. 3 - *Impatto ambientale (VIA)*; 2.4 F.O. 4 - *Protezione e tutela della natura (PRONAC)*; 2.5 F.O. 5 - *Tutela delle acque (ARS)*; 2.6 F.O. 6 - *Tutela del suolo (ARS)*; 2.7 F.O. 7 - *Tutela dell'aria (IAR)*; 2.8 F.O. 8 - *Prevenzione del rischio ambientale (IAR)*; 2.9 F.O. 9 - *Ambiente marino e costiero (Servizio difesa del mare)*; 2.10 F.O. 10 - *Informazione e educazione ambientale (VIA)*; 2.11 F.O. 11 - *Servizi generali del Ministero (Servizio affari generali e del personale)*; 2.12 *Servizio di collaborazione al funzionamento degli organi di alta consulenza - (SCOC)*; 2.12.1 *ANPA e ARPA*.

3. Organizzazione.

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

FUNZIONI OBIETTIVO	(in milioni)					
	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	25.443	23.223	23.223	21.544	1.678	2.220
2 Programmazione, indirizzo, coordinamento	41.124	40.866	40.866	39.302	1.564	258
3 Impatto sull'ambiente	75.053	70.110	47.414	11.811	58.299	4.943
4 Protezione e tutela della natura	147.883	143.773	112.089	52.910	90.863	4.110
5 Tutela delle acque	225.842	224.918	211.288	28.401	196.517	925
6 Tutela del suolo	159.289	157.852	136.001	55.088	102.764	1.437
7 Tutela dell'aria	111.211	110.573	110.573	16.139	94.434	638
8 Prevenzione del rischio ambientale	42.475	37.916	31.706	8.224	29.692	4.559
9 Ambiente marino costiero	177.590	167.511	125.460	32.903	134.608	10.079
10 Informazione ed educazione ambientale	3.517	3.115	3.115	517	2.598	402
11 Servizi generali del Ministero	18.642	15.976	15.976	12.071	3.905	2.667
TOTALE	1.028.072	995.834	857.710	278.911	716.923	32.238

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

Sintesi e conclusioni

E' noto che con l'istituzione del Ministero dell'ambiente non si è creato un centro di imputazione dell'interesse ambientale con competenze generalizzate, ma solo un centro di coordinamento e di impulso in grado di consentire il superamento della settorialità delle competenze e la conseguente frammentazione degli interventi.

Tale obiettivo si è scontrato con una realtà di emergenze derivate dalla non tempestiva percezione e prevenzione dei guasti perpetrati sul territorio, - che non ha permesso una programmazione integrata di medio-lungo periodo -, e dalla inadeguatezza della struttura ministeriale non in grado di assumere la leadership del settore non solo per carenze proprie ma anche per le obiettive difficoltà di raccordo con gli altri organismi, titolari di competenze in materia di tutela ambientale.

Inoltre, non hanno trovato tempestiva attuazione le norme che il legislatore ha attribuito al Ministero dell'ambiente in materia di sostituzione agli organismi inadempienti.

Così operando, non si è dato risalto alla supremazia della tutela ambientale, presupposto dello sviluppo sostenibile inteso come consenso alla promozione dell'accrescimento delle risorse e delle infrastrutture economiche, a condizione che non venga alterata la qualità della vita della comunità.

Ne è derivato un indebolimento della ipotizzata "leadership" del Ministero dell'ambiente, più volte denunciata da questa Corte, e resa manifesta dai risultati deludenti della gestione.

L'Amministrazione, infatti, ha sostanzialmente fallito il conseguimento dell'obiettivo primario che ne giustifica la presenza istituzionale non essendo stata in grado di omogeneizzare, attraverso le funzioni di indirizzo e di coordinamento, le molteplici attività dirette alla salvaguardia dell'ambiente; non lo è stata all'interno della sua stessa struttura e, a maggior ragione, non ha potuto esserlo all'esterno.

Le risorse umane e le risorse finanziarie limitate e ulteriormente compresse dall'incalzare delle emergenze, rappresentano solo in parte una giustificazione agli scarsi risultati finora conseguiti.

Anche l'insufficienza tecnica degli organismi decentrati e l'incapacità dei medesimi nell'individuazione degli obiettivi prioritari a livello locale si sarebbero potute in parte superare se al centro si fosse realizzata una chiara e concreta indicazione programmatica rivolta, invece, ad una semplice enunciazione di principi-guida non sempre aderenti alle realtà locali.

E' totalmente mancata la funzione di supporto e di controllo nei confronti delle Amministrazioni locali, malgrado l'istituzione di numerose Commissioni di vigilanza; l'individuazione delle aree protette non è stata accompagnata da attività concrete di verifica sul rispetto della normativa enunciata.

La facoltà di sostituirsi alle amministrazioni inadempienti è stata tardivamente e scarsamente utilizzata, né sono state applicate le norme da tempo in vigore sulla razionalizzazione dell'attività amministrativa, quali quelle contenute nella legge n. 29/93.

Particolare censura merita la perdurante inerzia in ordine all'adozione di strumenti programmatici fondamentali - fra i quali il Piano per la difesa del mare di cui alla legge n. 979/82, cui il Ministero dell'ambiente era tenuto, quale amministrazione concertante, anche prima dell'incardinamento nella propria struttura del relativo comparto - e l'aggiornamento annuale del Piano Triennale di tutela ambientale nonché in ordine all'attività regolamentare, il cui mancato esercizio ha avuto riflessi particolarmente negativi nei rapporti con l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente.

Le suindicate carenze organizzative e normative sono state di anno in anno evidenziate dalla Corte sia nella sede del controllo che nella sede referente; tali carenze sono state sostanzialmente giustificate nei primi anni dall'istituzione del Ministero, in considerazione dell'incalzare delle emergenze e della novità degli strumenti programmatici ma, ad oltre un decennio dall'istituzione del Ministero e con un assetto programmatico sufficientemente rodato, non sono più ammissibili.

E' auspicabile, pertanto, che l'Amministrazione ponga finalmente un termine al completamento del quadro programmatico e regolamentare e alla razionalizzazione della propria struttura¹, riducendo sia la commistione che la frammentazione di competenze al proprio interno, e attivandosi maggiormente sul versante dei coordinamenti interni ed esterni.

Circa poi il significato reale delle risultanze contabili si osserva che la quasi totalità delle risorse assegnate al Ministero è destinata agli investimenti compresi nel Piano triennale di tutela ambientale e che la più alta percentuale di risorse impegnate si riscontra nelle categorie dei trasferimenti, sia di parte corrente che in conto capitale, proprio per la natura di organo di programmazione e di coordinamento attribuita al Ministero.

Di conseguenza, i dati sugli impegni e anche i dati sui pagamenti, per i capitoli di trasferimento, rappresentano soltanto prenotazione di risorse messe a disposizione delle Amministrazioni locali per interventi programmati e già finanziati, ma non necessariamente in fase di attuazione.

Neppure i dati sulle erogazioni nelle medesime categorie - che con il 35,2% delle autorizzazioni di cassa rappresentano la più alta percentuale di pagamenti - corrispondono a pagamenti effettuati ai destinatari finali, ma si limitano a registrare gli effettivi trasferimenti di risorse alle regioni e agli enti locali.

La trattazione dei dati contabili, dopo una prima esposizione delle risultanze del rendiconto, riferite ai dati globali, avrà riguardo ai singoli obiettivi che caratterizzano l'attività dell'Amministrazione secondo i criteri già sperimentati nella Relazione al Parlamento per l'esercizio 1995, cui si fa riferimento per l'impostazione generale per funzioni-obiettivo.

¹ Finora limitata a disposizioni riguardanti il personale.

1. Aspetti finanziari della gestione. Dati complessivi

Il rendiconto dell'esercizio 1996, riguardante lo stato di previsione del Ministero dell'ambiente, espone i seguenti dati di competenza (espressi in miliardi).

Stanziamenti iniziali	834,4
Stanziamenti definitivi	1.028,1
Impegni totali su massa impegnabile	1.197,4
Impegni effettivi di competenza	857,7
Pagamenti totali*	701,3
Residui**	2.053,2
Economie	499,3

* di cui 278,9 miliardi sulla competenza

** di cui 138,1 miliardi si riferiscono a residui di stanziamento su competenza '96 e 228,1 miliardi di stanziamento provenienti da precedenti esercizi.

Rispetto all'esercizio 1995 risultano in aumento sia le previsioni iniziali che lo stanziamento definitivo, gli impegni effettivi di competenza e i pagamenti.

Si deve segnalare l'incidenza dell'incremento dello stanziamento per il personale in servizio, derivato dalle nuove disposizioni in materia pensionistica introdotte dalla legge n. 335/95 (che ha disposto l'assegnazione ai singoli Ministeri delle risorse destinate a far fronte ai contributi per i dipendenti in servizio precedentemente accentrati sul capitolo 4351 del bilancio del Ministero del tesoro).

1.1 Massa impegnabile e impegni

La massa impegnabile di 1.596,4 miliardi, costituita dagli stanziamenti di competenza più i residui di stanziamento risultanti all'1.1.96 - pari a 568,3 miliardi - è stata utilizzata nel corso dell'esercizio mediamente al 75,4%². L'ammontare percentuale degli impegni, rispetto ai precedenti esercizi³, soprattutto nel settore dei trasferimenti, evidenzia un andamento più favorevole delle capacità progettuali delle regioni e degli enti locali, cui è subordinato il trasferimento dei fondi, attraverso procedimenti fondati sull'intesa fra Governo e Regioni.

Tuttavia, come sarà meglio evidenziato sulla base dei dati sui pagamenti, la messa a disposizione dei fondi non sempre corrisponde ad interventi in itinere; permane sostenuto il ricorso alle revoche e alle rimodulazioni di finanziamenti già accordati, soprattutto a carico di stanziamenti risalenti a pregressi esercizi e riguardanti alcune regioni meridionali,⁴ in conseguenza della non fattibilità degli interventi programmati, spesso causata da carenze nei progetti esecutivi o da contrasti intervenuti nella concreta individuazione delle localizzazioni degli interventi. Quest'ultimo fenomeno è particolarmente avvertito nel comparto riguardante lo smaltimento dei rifiuti per il quale, a fronte della consapevolezza ormai generalmente avvertita, della gravità del fenomeno e dell'urgenza di trovare adeguate soluzioni, permangono nel concreto gravi contrasti sulla localizzazione e sulle dimensioni degli impianti da realizzare.

1.2 Massa spendibile e pagamenti

La massa spendibile di 3.248,4 miliardi - costituita dallo stanziamento '96 di competenza e dal totale dei residui derivanti dai precedenti esercizi - è stata ridotta dalle autorizzazioni di cassa a 2.189,7 miliardi, in aumento, peraltro, rispetto alla previsione iniziale di 2.074,1 miliardi e

² La massa impegnabile è stata utilizzata quasi al 96% nella categoria V dei trasferimenti mentre è scesa al 2,2% nelle categorie X e XI delle opere e beni mobiliari e immobiliari dello Stato.

³ 76,7% nel 1995 e percentuali degli esercizi precedenti di gran lunga inferiori.

⁴ Puglia e Campania, in particolare.

rispetto alle percentuali di utilizzazione della massa spendibile che nel 1995 è stata mediamente del 60,6% e nel 1996 del 67,4%.

L'aumentata disponibilità di spesa ha trovato riscontro nell'innalzamento del valore percentuale dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa che, a fronte del 25,5% del 1995, ha raggiunto nel 1996 il 32%.

Il dato complessivo risente, tuttavia, fortemente dell'alta percentuale di utilizzazione delle disponibilità finanziarie nell'ambito delle spese correnti, ed in particolare dei trasferimenti della V categoria. In effetti, la media dei pagamenti rispetto alle disponibilità rappresentate dalle autorizzazioni di cassa, nell'ambito degli investimenti di conto capitale scende al 27,6% ed è frutto della media tra il 2,2% dei pagamenti disposti a carico delle categorie X e XI (beni ed opere mobiliari e immobiliari a carico diretto dello Stato - pari a 6,5 miliardi su 292,5 miliardi di autorizzazioni) e del 32,1% di quelli effettuati sulla categoria XII dei trasferimenti, pari a 599,5 miliardi su autorizzazioni di cassa per 1.703 miliardi.

1.3 Residui

Al 31.12.1996 i residui totali sono ammontati a 2.053,2 miliardi, in costante diminuzione rispetto agli esercizi precedenti anche in virtù dell'elevato ammontare delle economie registrate nel corso del 1995: 366,3 miliardi rappresentano residui di stanziamento e quindi risorse ancora da utilizzare.

L'ammontare più consistente di risorse non ancora utilizzate, pari a 146,6 miliardi, di cui circa la metà sulla competenza, fa capo alle categorie X e XI e rappresenta oltre 1/3 della massa che si sarebbe potuta utilizzare per investimenti di salvaguardia ambientale.

200,3 miliardi (di cui 78,2 sulla competenza) si riferiscono a mancati trasferimenti della categoria XII⁵.

Ciò conferma il permanere di difficoltà nella gestione concreta del Piano Triennale, nel quale sono convogliate tutte le risorse del Ministero, non solo per l'inadeguatezza programmatica ed esecutiva delle Amministrazioni decentrate e degli enti locali, ma anche per deficienze strutturali e organizzative delle Amministrazioni centrali competenti per materia.

1.4 Economie

L'ammontare delle economie, che al 31.12.1995 risultavano di ben 1.747 miliardi circa, è stato notevolmente ridimensionato nel 1996 con economie per 493,8 miliardi che rappresentano, tuttavia, il 22,6% delle autorizzazioni di cassa.

Peraltro, il 74,9% delle economie ha gravato sui trasferimenti alle Regioni (categoria XII - per quasi 370 miliardi) a conferma della non adeguata fattibilità degli interventi da queste ipotizzati. Anche nelle categorie X e XI del titolo II, destinate ad investimenti a carico diretto dello Stato, le economie registrate a fine 1996 hanno rappresentato quasi 1/3 della massa spendibile⁶.

I dati globali del rendiconto 1996, precedentemente illustrati, disaggregati per funzioni-obiettivo secondo l'elaborazione già sperimentata nella Relazione al Parlamento per l'esercizio 1995, evidenziano differenziazioni notevoli tra le varie funzioni nell'utilizzazione delle risorse.

Si rileva, infatti, che a fronte di impegni quasi pari alla massa impegnabile per la funzione-obiettivo di tutela dell'aria, si scende al 63% per l'impatto ambientale; notevolmente inferiore è il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa che va da un minimo del 14,4% nel settore della prevenzione del rischio ambientale, ad un massimo del 61,6% in quello della tutela del suolo.

⁵ 57,9 miliardi riguardano mancati trasferimenti alle Regioni; 142,4 miliardi riguardano mancati trasferimenti a enti pubblici delle amministrazioni locali.

⁶ Infatti a fronte della massa spendibile pari a 293,8 miliardi si sono avute economie per 82,5 miliardi.

Anche l'ammontare dei residui totali di fine esercizio presenta valori percentuali di quasi il 20% del totale dei residui nella protezione e tutela della natura, del 22,4% nel comparto della tutela delle acque, e del 19,3% nell'ambiente marino e costiero.

2. Analisi per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità

Ad iniziare dall'esercizio 1995 la Corte ha sperimentato - di concerto con le amministrazioni dello Stato - un'analisi del Rendiconto generale dello Stato basata sull'individuazione di funzioni-obiettivo tipiche di ciascuna Amministrazione; i nuovi criteri di lettura del Rendiconto sono stati sostanzialmente recepiti dalla legge 3 aprile 1997 n. 94, di modifica della legge n. 468/78 in materia di bilancio.

Si è rilevato che l'attuale struttura organizzativa delle singole amministrazioni in alcuni casi attribuisce ad un unico centro di responsabilità più funzioni-obiettivo e in altri ripartisce l'unico obiettivo in più centri di responsabilità. Ai fini della valutazione dei risultati conseguiti nell'esercizio di riferimento, la disaggregazione dei dati per funzioni-obiettivo deve essere incrociata con la classificazione per centri di responsabilità.

2.1 Funzione-obiettivo 1 - Indirizzo politico-amministrativo (Gabinetto)

La funzione fa capo al centro di responsabilità costituito dal Gabinetto e Segreterie particolari.

Nel corso del 1996, a fronte di impegni che hanno raggiunto l'81,1% della massa impegnabile sono state erogate risorse pari soltanto al 34% delle disponibilità⁷.

I dati finanziari rappresentano però solo in parte le gravi carenze attribuibili alla funzione: la relativa attività, infatti, è chiamata a comporre correttamente il quadro regolamentare e programmatico delle politiche ambientali attraverso il coordinamento di tutti i soggetti titolari di potestà nel comparto della tutela ambientale, non solo all'interno dello stesso Ministero dell'ambiente ma anche verso le altre Amministrazioni Centrali, le Regioni, gli Enti Locali, gli Enti Pubblici e i privati che operano o intendano operare nel settore.

In effetti, mentre è continuata una notevole attività di revisione legislativa non risultano adottati alcuni fondamentali strumenti programmatici e regolamentari fra i quali particolare rilievo assume il regolamento di organizzazione riguardante l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), di cui all'art. 2 della legge istitutiva n. 61/94.

La mancata emanazione delle norme regolamentari ha impedito la concreta operatività dell'ANPA e l'esplicazione dei compiti demandati alle Agenzie Regionali ARPA le quali, dopo i risultati del referendum abrogativo delle competenze delle USL in materia di tutela ambientale, avrebbero dovuto tempestivamente garantire i necessari controlli sia sugli operatori del settore che sulla qualità dell'ambiente a livello locale⁸.

Le conseguenti incertezze in ordine ai rapporti interorganici con il Ministero per quanto riguarda la ripartizione delle relative competenze hanno prodotto effetti negativi anche nei riguardi dell'attività di vigilanza spettante al Ministero; ha assunto particolare rilievo il contrasto

⁷ La massa impegnabile è ammontata a 28,6 mld (25,5 mld di stanziamenti definitivi + 3,1 miliardi di residui di stanziamento) mentre la massa spendibile ha raggiunto i 76,9 miliardi, con autorizzazioni di cassa per 71,6 miliardi. A fronte di residui totali per 48,5 miliardi (1,7 dei quali rappresentano residui propri da competenza) le economie sono ammontate a 4,1 miliardi.

I pagamenti totali di 24,3 miliardi, per 21,5 miliardi risultano erogati sulla competenza.

Le spese di personale sono ammontate a 5,6 miliardi, quelle di funzionamento a 1,6 miliardi mentre 14 miliardi circa hanno riguardato gli investimenti che per la quasi totalità sono riferibili ad attività di regolazione, controllo e ispettiva.

Le risorse finanziarie direttamente attribuibili al Gabinetto per spese di personale e di funzionamento sono ammontate a 9,6 miliardi impegnati al 76%; risultano erogati - su autorizzazioni di cassa per 19,6 miliardi - pagamenti complessivi per 9,4 miliardi; 8,6 miliardi sono andati in economia.

⁸ Si vedano, ad esempio, le disposizioni contenute nella legge 11.11.96 n. 574 in tema di controlli.

tra Ministero e agenzia sulle norme e sui criteri del regime di contabilità dell'ANPA, il cui ordinamento non è del tutto rispondente ai principi della contabilità generale dello Stato.

L'omessa regolamentazione non ha inoltre consentito di fare chiarezza sulla titolarità della gestione del Sistema informativo nazionale ambientale - SINA - che secondo le disposizioni della legge n. 61/94, istitutiva dell'ANPA, dovrebbe spettare a quest'ultima mentre attualmente fa capo al Servizio per la valutazione dell'impatto ambientale.

La questione non è di poco conto; spetta, infatti, all'organo titolare del SINA non solo la raccolta e l'elaborazione dei dati ambientali ma, soprattutto, la programmazione delle linee di ricerca e la fissazione dei criteri di priorità nella selezione dei programmi nonché la gestione finanziaria. Malgrado gli interessi del Ministero dell'ambiente teoricamente convergano con quelli dell'ANPA, nella fissazione concreta dei criteri di gestione e delle priorità tali interessi possono sostanzialmente divergere soprattutto nel breve periodo. Infatti non sembra in discussione la materiale disponibilità dei dati sull'ambiente - a tale scopo essendo più che sufficiente il collegamento informatico tra l'Amministrazione centrale e le istituzioni decentrate e periferiche - bensì il disegno sullo sviluppo programmatico del sistema che la struttura decentrata presumibilmente orienterebbe verso una maggiore attenzione alle specificità locali, ma che sicuramente spetta nelle sue linee generali al Ministero dell'ambiente.

Il vuoto decisionale paralizza l'attività dell'Agenzia nazionale e non consente i collegamenti con le Agenzie regionali. Inoltre, l'attuale duplicazione di competenze, per la presenza di numerose commissioni⁹, i mancati interventi e gli omessi controlli hanno provocato aggravii nella spesa pubblica.

Gravi carenze della funzione si rilevano nei rapporti con l'Ufficio del Consigliere ministeriale per la difesa del suolo, istituito ai sensi dell'art. 11 della legge 7.8.1990, n. 253.

In conseguenza dell'entrata in vigore della legge n. 183/89 sulla difesa del suolo - alla cui regolamentazione devono provvedere congiuntamente con il Ministero dell'ambiente, il Ministero dei lavori pubblici, le Regioni, e le autorità di bacino nazionali e interregionali, l'Amministrazione ha attribuito a partire della 1991 ad un apposito ufficio, incardinato nel Gabinetto, funzioni di raccordo interno ed esterno e di elaborazione di programmi e di proposte sulla materia.

Con il decreto ministeriale 2.2.96 n. Gab./96/507/DEC, alle predette attribuzioni, tutte confermate, si è aggiunto l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 18 della legge n. 349/86 - istitutiva del Ministero dell'ambiente - in materia di danno ambientale.

L'Ufficio - privo di rilevanza esterna, e al quale non sono state assegnate autonome dotazioni finanziarie - continua ad essere incardinato impropriamente presso il Gabinetto e può avvalersi di quote delle dotazioni di bilancio iscritte nelle rubriche degli altri servizi, tenendo conto della coerenza tra l'obiettivo da perseguire e la finalizzazione degli specifici stanziamenti, previo accordo con il dirigente generale preposto al Servizio cointeressato (d.m. 2.3.1996 e n. 2226/CMAS).

Dall'esame degli atti risulta che le proposte formulate dall'Ufficio circa la delimitazione delle proprie competenze in relazione alle competenze in materia di difesa del suolo attribuite ad altri servizi (con particolare riferimento al Servizio delle acque, dei rifiuti e del suolo - ARS); al censimento delle attività interne all'Amministrazione, riguardanti il settore; alle direttive da impartire agli uffici del Ministero ed ai contatti da assumere con i Servizi Tecnici Nazionali ai fini di una corretta collaborazione all'interno dell'Amministrazione e verso organismi esterni titolari di competenze in materia; nonché in ordine al programma delle attività dell'ufficio del Consigliere ministeriale, relativo al 1996, hanno avuto esiti solo parziali atteso che, all'approvazione del programma di attività per il 1996, non sono seguite le formali direttive a tutti gli organismi interessati.

⁹ Vedi Relazione al Parlamento per l'esercizio 1994.

Senza esprimere alcuna valutazione di merito, si osserva l'incongruenza dell'istituzione di un apposito strumento di raccordo, diretto al superamento della frammentazione di competenze in materia di difesa del suolo - la cui struttura comporta peraltro dei costi per l'Amministrazione¹⁰ - non concretamente operativo essendo mancati il flusso delle informazioni richieste per alimentarne l'attività e i raccordi con i Servizi del Ministero e, particolarmente con l'ARS; non risultano inoltre definiti obiettivi, programmi e priorità dell'Ufficio rispetto alla restante struttura organizzativa interna.

Relativamente al danno ambientale, non risultano regolamentate le modalità e le procedure di intervento, di verifica e di valutazione del danno; di prevenzione e/o dissuasione degli interventi anche potenzialmente dannosi; di regolamentazione dei rapporti con gli altri soggetti pubblici deputati a collaborare e/o interagire nella materia; iniziative tutte che l'Ufficio, privo - come si è detto - di rilevanza esterna, non ha titolo di assumere "motu proprio" e che il suindicato art. 18 della legge n. 349/86 non specifica.

La suindicata omessa regolamentazione ha impedito il corretto svolgimento della funzione privando la collettività della possibilità concreta di prevenire gli illeciti ambientali e l'Erario di possibili risorse finanziarie derivanti dal tempestivo accertamento degli illeciti; ha inoltre, impedito lo svolgimento di alcune attività, quali le diffide a pagare; l'interruzione della prescrizione; la corretta individuazione dei titolari delle competenze e delle attività, che stanno a monte dell'azione di danno ambientale. Anche i rapporti con il Corpo forestale dello Stato e con le Capitanerie di porto relativamente alle attività di supporto, di denuncia e di indagine per danno ambientale, necessitano di adeguata regolamentazione.

Il servizio di controllo interno è stato istituito solo il 10.4.97 ma non risulta ancora attivato.

Il compito di tale struttura consiste nel fornire all'Amministrazione innanzi tutto la consapevolezza della propria attività in modo da metterla in condizione di correggere da sé le proprie disfunzioni; inoltre, attraverso l'analisi dell'azione amministrativa e dei suoi costi, il Servizio di controllo interno può suggerire lo snellimento e la standardizzazione di procedimenti amministrativi anche complessi; elaborare soluzioni per migliorare i rendimenti e per meglio individuare e definire i singoli obiettivi; pervenire a misurare il rapporto tra risorse utilizzate e risultati ottenuti.

L'aumentata responsabilità della struttura organizzativa interna delle Amministrazioni, in ordine alle modalità di esercizio della potestà amministrativa e dell'efficienza, efficacia ed economicità della gestione, esalta le risultanze della funzione di controllo interno, che assume una rilevanza fondamentale nel contraddittorio tra Amministrazioni e controllo esterno.

L'assenza di tali risultanze priva l'organo di indirizzo politico-amministrativo della visione globale circa i costi, i rendimenti e i risultati dei procedimenti amministrativi di competenza; in ordine ai rapporti interni di subordinazione e ai margini di autonomia riconosciuti dalla struttura ai singoli operatori; sulle difficoltà di applicazione della normativa di settore; in ordine alla sperimentazione di nuove procedure o all'applicazione di specifiche tecnologie dirette al miglioramento della struttura; priva, infine l'organo di controllo esterno degli elementi di valutazione che, elaborati all'interno dell'amministrazione dal predetto Servizio, costituiscono uno dei parametri cui far riferimento nell'esame sui risultati della gestione.

I controlli ispettivi effettuati attualmente dall'Amministrazione fanno capo soltanto al Nucleo Operativo Ecologico (NOE) dell'Arma dei Carabinieri, cui è demandata la prevenzione e la repressione degli illeciti ambientali.

Nel corso del 1996 il NOE ha effettuato complessivamente n. 31.439 controlli che hanno comportato erogazioni per complessivi 2.1 miliardi, dei quali 11 milioni per spese di personale.

¹⁰ Oltre al dirigente Generale con funzioni di Consigliere ministeriale, sono state assegnate all'Ufficio 7 unità di personale (4 per le funzioni in materia di difesa del suolo e 3 per le funzioni riguardanti il danno ambientale, assegnate all'Ufficio nel corso del 1996).

2.2 Funzione-obiettivo 2 - Programmazione, indirizzo e coordinamento (Gabinetto)

Analogamente alla precedente, la funzione in oggetto fa capo al gabinetto tant'è che nell'elaborazione per funzioni-obiettivo dell'esercizio 1995 era stata accorpata alla precedente nella funzione 1.

La rilevanza che la programmazione degli interventi di salvaguardia ambientale unitamente alle funzioni di indirizzo e coordinamento assume nel contesto delle competenze del Ministero dell'ambiente ne ha suggerito una maggiore evidenziazione.

Tuttavia, l'Amministrazione non ha tempestivamente ottemperato al disposto dell'art. 14 del decreto legislativo n. 29/93 che prevede, entro 50 giorni dall'approvazione del bilancio annuale, l'adozione di un apposito provvedimento volto a programmare gli interventi e le attività di competenza, da sviluppare nel corso dell'esercizio.

La mancanza di un quadro di riferimento adottato ad inizio d'esercizio vulnera il principio della programmazione e dell'orientamento verso obiettivi predeterminati dell'azione amministrativa e si pone in contrasto con le finalità assegnate dalla legge n. 20 del 1994 al controllo preventivo di legittimità previsto nei confronti degli atti di programmazione, non sanabile neppure con l'adozione tardiva del provvedimento soprattutto quando questo intervenga a ridosso della scadenza dell'esercizio¹¹.

Tale omissione, infine, incide negativamente sulla predisposizione dei programmi di intervento, di competenza delle altre Amministrazioni, soprattutto relativamente a quegli interventi che presuppongono - per la concreta realizzazione - valutazioni di contabilità ambientale.

L'analisi finanziaria della funzione in oggetto è, però, limitata all'utilizzazione delle risorse assegnate alla programmazione, indirizzo e coordinamento del Ministero in senso stretto e che sono rappresentate dall'elaborazione dei programmi annuali di intervento da realizzare nell'ambito del Piano Triennale per l'ambiente, giacché le competenze esercitate in materia di valutazione di impatto ambientale - che interessano anche altri soggetti terzi - fanno capo ad altra funzione-obiettivo (la n. 3).

Malgrado nel corso del 1996 la massa impegnabile a disposizione della funzione risulti utilizzata al 99%, i pagamenti ammontano solo al 33% delle autorizzazioni di cassa¹².

Per attività di cooperazione con organismi internazionali (capitolo 2052) risultano trasferiti 1,5 miliardi.

La spiegazione di una così scarsa utilizzazione concreta delle risorse disponibili, peraltro finalizzate quasi esclusivamente ai procedimenti di predisposizione e approvazione del Piano Triennale per l'Ambiente, sta nel fatto che non risulta sia stato tempestivamente predisposto lo strumento scorrevole di programmazione che, alla scadenza del Piano Triennale 1994-96, avrebbe dovuto consentire la prosecuzione degli interventi da realizzare a partire dall'esercizio 1997. Ne deriva necessariamente uno slittamento nei tempi di attuazione del nuovo Piano con

¹¹ Il riferimento è diretto, in particolare, al d.m. 31.12.96 n. 014/DEC/530 con il quale è stato approvato il programma da attuare nel 1996 nel comparto del Servizio Conservazione della natura.

¹² La massa impegnabile è stata pari allo stanziamento dell'anno (41,1 miliardi). La massa spendibile di 145 miliardi, ridotti a 132,6 miliardi dalle autorizzazioni di cassa evidenzia pagamenti totali per 42,1 miliardi, di cui 39,3 sulla competenza. I residui totali ammontano a 98,3 miliardi, 94,4 dei quali sono residui di stanziamento provenienti da precedenti esercizi. Le economie sono ammontate a 4,6 miliardi.

Le spese di personale sono ammontate a 1,1 miliardi, quelle di funzionamento (per acquisto di beni e servizi) a circa 2 miliardi, mentre gli investimenti hanno comportato erogazioni per 32,7 miliardi.

La comparazione con l'esercizio precedente, per le ragioni già esposte, dovrà fare riferimento alla somma dei dati delle due funzioni-obiettivo fin qui illustrate. Se ne ricava una diminuzione della massa impegnabile, dovuta al calo dei residui di stanziamento essendo la competenza rimasta immutata nel biennio; è diminuita anche la percentuale di risorse impegnate.

La massa spendibile e le autorizzazioni di cassa, pressoché raddoppiate nell'esercizio 1996 rispetto al precedente, si è risolta in pagamenti complessivi più che dimezzati rispetto al 1995 (mediante del 33% delle autorizzazioni di cassa a fronte del 70% del 1995).

ritardi nell'approvazione dei programmi e nella distribuzione dei fondi da parte del CIPE e formazione di residui.

Permane la carenza di un quadro unitario di assetto del territorio che costituirebbe il termine di riferimento per la valutazione di impatto.

2.3 Funzione-obiettivo 3 - Impatto ambientale (VIA)

La funzione comprende le attività di valutazione di impatto ambientale; la gestione del Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA); le attività connesse con la predisposizione della "Relazione sullo stato dell'ambiente" e fa capo al "Servizio valutazione dell'impatto ambientale, informazione ai cittadini e per la Relazione sullo stato dell'ambiente" (VIA).

La massa impegnabile, pari allo stanziamento definitivo dell'anno, è stata impegnata al 63%; per contro, risultano pagamenti complessivi pari solo al 21,4% delle disponibilità di cassa¹³.

L'analisi delle tre articolazioni che compongono la funzione espone dati sufficientemente positivi nel settore della valutazione dell'impatto ambientale (VIA).

Come si è già osservato nella relazione relativa all'esercizio 1995¹⁴ la valutazione di VIA è quella che esprime maggiormente la valenza intersettoriale della tutela ambientale.

A fronte di difficoltà iniziali di approccio da parte dei titolari degli investimenti soggetti alla VIA, attualmente i contrasti risultano fortemente smorzati, malgrado l'ampliamento delle categorie di opere soggette a VIA e la complessità delle valutazioni non consenta una conclusione rapida delle istruttorie,¹⁵ tant'è che, a fronte di disponibilità per investimenti sulla competenza per 14,9 miliardi, risultano effettuate erogazioni per soli 2,6 miliardi. Le spese per il funzionamento della struttura sono complessivamente ammontate a 6,2 miliardi, 3,9 dei quali riguardano erogazioni al personale per compensi ai membri dell'apposita Commissione e ai dipendenti della struttura di supporto.

Perplessità, invece, sorgono sulla gestione del Sistema informativo SINA.

Tralasciando la questione ancora non risolta dell'allocazione organica e funzionale del sistema, di cui si è fatto cenno nel paragrafo relativo alla funzione-obiettivo 1, in questa sede interessa rilevare che, a fronte di disponibilità per 50,1 miliardi sulla competenza (47,4 dei quali destinati ad investimenti nel settore), i pagamenti totali imputabili al SINA ammontano soltanto al 10,5 miliardi, 8,9 dei quali per investimenti¹⁶. La lentezza e i ritardi nell'attuazione del programma di informatizzazione rischia di non fornire elementi sufficienti alla corretta predisposizione dei progetti di salvaguardia ambientale, per la cui migliore riuscita è indispensabile la completezza delle informazioni e dei dati; è quindi, assolutamente prioritario realizzare il programma di informatizzazione utilizzando tempestivamente le risorse disponibili.

Analoghe censure merita il ritardo nella predisposizione della Relazione sullo stato dell'ambiente che, a norma di legge, dovrebbe avere cadenza biennale. Solo nel luglio 1996 è stata pubblicata una breve sintesi della III Relazione, nella quale sono esposti i risultati degli

¹³ La massa impegnabile è stata pari allo stanziamento dell'anno (5,1 miliardi) con impegni per 47,4 miliardi e residui di stanziamento per 22,7 miliardi.

La massa spendibile di 118,9 miliardi, ridotti a 91,3 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, ha dato luogo a pagamenti per 19,6 miliardi (11,8 dei quali sulla competenza) e a residui complessivi per 85,7 miliardi. Le economie sono ammontate a 13,7 miliardi.

A fronte di 11,7 miliardi di erogazioni per investimenti, 8,9 dei quali riguardanti il SINA, le spese di personale sono ammontate a quasi 4 miliardi e a poco meno di 4 miliardi le spese di funzionamento.

Rispetto al precedente esercizio va evidenziata la contrazione del 33% negli impegni e un lieve aumento percentuale (dal 17 al 21%) nei pagamenti. I residui totali sono aumentati di 41,7 miliardi.

¹⁴ Ved. Relazione al Parlamento per l'esercizio 1995 - Vol. II - Tomo III - pag. 436.

¹⁵ Nel corso del 1996 si sono concluse istruttorie che hanno interessato in particolare la compatibilità ambientale del progetto della tangenziale di Limena (Padova) e della tangenziale di Vicenza, dell'Autostrada Brescia-Padova.

¹⁶ Si osserva, che sulle categ. X e XI in cui sono allocate le risorse di che trattasi, l'intero ammontare degli impegni effettivi è di soli 23,4 miliardi, molto al di sotto delle disponibilità.

studi e i dati disponibili sullo stato del territorio, delle acque, sulle pressioni antropiche, sui controlli effettuati, dati e notizie tutti derivanti da studi e collaborazioni esterni, per lo più affidati dal Ministero ad Istituzioni ed Enti di ricerca. Il servizio ha curato la selezione delle fonti e il coordinamento finale dei testi, con la collaborazione di tutti i servizi del Ministero, ciascuno per la parte di competenza.

Dalla sintesi esposta si rileva¹⁷ che il 6,6% del territorio nazionale è protetto mediante iscrizione delle aree nell'elenco ufficiale e il 20% del territorio non risulta modificato da significative trasformazioni di origine antropica; delle 23 autorità di bacino nazionali e interregionali di cui alla legge n. 183/89 sulla difesa del suolo ne devono essere ancora costituite 12 tutte interregionali; relativamente alla pianificazione dei bacini regionali a fronte dell'obbligo per 15 regioni di assumere le conseguenti iniziative, 12 regioni devono ancora iniziare le attività¹⁸.

Tutte le Regioni - ad eccezione del Molise e della Calabria - hanno da tempo regolamentato con legge il settore delle cave; tuttavia solo 7 regioni e le due province autonome di Trento e Bolzano hanno già approvato i rispettivi piani delle attività estrattive¹⁹.

Gli studi e i dati elaborati dal SINA per la Relazione sullo stato dell'ambiente hanno evidenziato fenomeni di preoccupante scadimento nella qualità delle acque, soprattutto interne; l'ambiente marino è infatti deteriorato in conseguenza del carico inquinante veicolato dai fiumi e per incidenti della navigazione che hanno comportato interventi di disinquinamento delle acque marine. Dal 1992 al 1996 i suindicati interventi sono ammontati a 216. Anche l'inquinamento atmosferico è in aumento, ad eccezione delle emissioni di piombo.

Relativamente all'inquinamento acustico, nell'ottobre 1995 è stata approvata la relativa legge-quadro e sono ancora in corso di predisposizione i regolamenti di attuazione relativi all'inquinamento acustico derivante dal traffico veicolare, aereo, ferroviario e marittimo.

2.4 Funzione-obiettivo 4 - Protezione e tutela della natura (PRONAC)

La funzione in oggetto fa capo al Servizio conservazione della natura e le competenze di entrambi si estendono anche agli investimenti in tema di difesa idrogeologica interconnesse con la salvaguardia della natura (ad esempio il bacino del Flumendosa e le zone umide di interesse internazionale di Cagliari).

Il servizio ha, inoltre, mantenuto la competenza in ordine alle spese di primo funzionamento delle aree protette marine (capitolo 1558 di parte corrente) e al finanziamento dei programmi e progetti di investimento per le medesime aree protette marine (capitolo 7304 del conto capitale - categoria X)^{20 21}.

¹⁷ Vedi "Lo stato dell'Ambiente in Italia" sintesi della III relazione al Parlamento - Luglio 1996 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

¹⁸ Le Autorità di bacino nazionali (Po; Adige; Alto Adriatico, che comprende: i bacini del Piave, Isonzo, Tagliamento, Livenza, Brenta, Bacchiglione; Arno; Tevere; Liri-Garigliano, Volturno; Serchio) sono tutte già costituite.

Tra le Autorità di bacino interregionali risultano costituite le Autorità riguardanti i bacini del Magra (Liguria e Toscana); del Reno (Emilia Romagna e Toscana); del Tronto (Marche, Abruzzo e Alto Lazio).

Sono in corso di costituzione i bacini interregionali del Fiora (Toscana e Lazio); del Trigno (Campania e Molise); del Saccione (Campania e Puglia); dell'Ofanto (Basilicata, Campania e Puglia); del Bradano (Basilicata e Puglia); del Sinni-Noce (Basilicata e Calabria); del Seie (Basilicata e Campania); ed infine del Lao (Basilicata e Calabria).

Solo tre regioni (Liguria, Lazio e Basilicata) hanno già costituito le Autorità di bacino regionali.

¹⁹ Si tratta della Valle d'Aosta; Lombardia; Friuli Venezia-Giulia; Liguria; E. Romagna; Toscana; Sardegna.

²⁰ Non vi è quindi corrispondenza tra i dati finanziari della funzione-obiettivo 4 e quelli del centro di responsabilità.

Infatti, mentre la massa impegnabile di 471,1 miliardi (323,3 dei quali costituiscono residui di stanziamento iniziali) rappresenta l'ammontare delle risorse disponibili da parte della funzione obiettivo in argomento, l'uguale massa del centro di responsabilità presenta una maggiore incidenza dei residui di stanziamento (326,4 miliardi).

Il divario è decisamente maggiore nei confronti della massa spendibile e delle autorizzazioni di cassa (rispettivamente per la funzione obiettivo 530,4 miliardi e 393,4 miliardi; per il centro di responsabilità 668,1