

Articolato a livello regionale, grava finanziariamente sul Ministero per le spese di missione e per le spese di funzionamento ivi compreso il casermaggio.

A fronte di assegnazioni definitive sulla competenza 1997 per poco più di 2 miliardi e di una massa spendibile di 3,8 miliardi, i pagamenti sono ammontati a 2,6 miliardi, ivi comprese le spese per il reperimento di locali idonei e per il loro allestimento funzionale.

Nel corso del 1997 il NOE ha effettuato complessivamente n. 31.906 controlli; sono state riscontrate 10.885 infrazioni e segnalate all'Autorità giudiziaria 8.487 persone di cui 5 in stato di arresto; sono stati, infine, effettuati 784 sequestri per un ammontare complessivo di 510 miliardi circa.

2.2 Programmazione, indirizzo e coordinamento (Gabinetto).

La Corte da tempo sottolinea l'importanza delle funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento quali espressioni fondamentali e imprescindibili dell'esercizio delle funzioni politiche, attribuite all'organo di Governo. Tale importanza è stata ribadita ed esaltata a livello legislativo nel momento in cui l'ordinamento ha preteso una netta distinzione tra funzioni politiche e attività gestionali, attribuite queste ultime - quale competenza pressoché esclusiva - ai dirigenti.

La rinuncia all'esercizio delle potestà programmatiche e di indirizzo o la scarsa incisività delle medesime e, soprattutto, l'assenza di controlli da parte dell'autorità politico-amministrativa relativamente al grado di attuazione dei programmi formulati, configura un grave "vulnus" alla responsabilità dell'organo politico, non compensata né compensabile da eventuali risultati positivi sotto il profilo gestionale, di spettanza di altri soggetti.

La distinzione fra "politica" e "gestione" stenta ad imporsi concretamente per difficoltà intrinseche e per resistenze culturali che è auspicabile vengano presto superate ma che, al momento, rendono obiettivamente difficile l'individuazione delle diverse responsabilità e la lettura corretta dei documenti programmatici.

L'analisi finanziaria dei dati, infatti, fa emergere in maniera non del tutto evidente il peso che la programmazione assume nel contesto della gestione.

Sotto il profilo contabile l'85,2% della massa impegnabile attribuita alla funzione risulta impegnata, le erogazioni effettuate nel corso del 1997 rappresentano solo il 6,2% delle risorse disponibili evidenziando residui totali pari al 75,4% delle autorizzazioni di cassa³³.

La disaggregazione dei dati a livello di microfunzioni che compongono la funzione-obiettivo, evidenzia l'assenza di iniziative nel settore degli interventi cofinanziati dalla Comunità europea mentre quelle per la disoccupazione espongono 10 miliardi di impegni (con erogazioni per 7,7 miliardi) su 28,4 miliardi disponibili per investimenti nel settore.

L'attività di programmazione propriamente detta, da assumere ai sensi del decreto legislativo n. 29 del 1993, è stata esercitata mediante la predisposizione di distinti provvedimenti programmatici destinati ai Dirigenti generali posti a capo dei Servizi dell'amministrazione contenenti l'indicazione delle priorità e delle modalità di attuazione degli interventi.

Si tratta di documenti estremamente succinti e sostanzialmente generici e ripetitivi di attribuzioni e attività già regolamentate in via normativa, che non corrispondono, nella sostanza, alle esigenze poste dal decreto legislativo n. 29 del 1993. Si avverte, infatti, l'assenza di un documento unitario di impostazione e raccordo di tutta la politica ambientale vista nel

³³ Sulla massa impegnabile di 59,3 miliardi di cui 26,2 attribuiti al Piano Triennale di tutela ambientale e 28,4 ad iniziative per la disoccupazione, risultano impegni complessivi per 50,5 miliardi, 15,7 dei quali sulla competenza e solo 5,3 riferiti al Piano Triennale; i pagamenti complessivi (competenza+residui) ammontano a 17,6 miliardi. Le spese di funzionamento ammontano a 2,3 miliardi, 1,2 dei quali riguardanti spese di personale.

contesto delle attività già in itinere ed eventualmente da sviluppare; mancano indicazioni sulla pur necessaria esigenza di coordinamento non solo interno all'Amministrazione ma volto a cogliere dall'esterno opportunità e suggerimenti in grado di ottimizzare l'utilizzo delle risorse pubbliche³⁴; nessun cenno alla necessità di riscontri periodici sull'attuazione degli interventi programmati, scarsi richiami all'esigenza di effettuare verifiche sull'attività svolta a livello periferico.

2.3 Impatto sull'ambiente (Valutazione impatto ambientale, informazione ai cittadini e relazione sullo stato dell'ambiente).

Oltre alle attività propedeutiche alla valutazione di impatto ambientale - affidate ad un'apposita Commissione - la funzione in argomento svolge le attività connesse alla raccolta ed elaborazione dei dati e degli elementi che confluiscono periodicamente nella "Relazione sullo stato dell'ambiente"; svolge, inoltre, residue attività relative alla gestione del sistema SINA, in attesa che si perfezioni il trasferimento di detto sistema all'ANPA.

La massa impegnabile, costituita per quasi la metà da residui di stanziamento provenienti dall'esercizio precedente, è stata utilizzata per il 53% delle potenzialità, con una flessione del 10% rispetto all'analogo dato del 1995; per contro, i pagamenti risultano aumentati del 15%. L'andamento finanziario evidenzia una maggiore dinamicità della competenza sia sul versante degli impegni che su quello dei pagamenti, e maggiori difficoltà nello smaltimento dei residui progressi³⁵.

La disaggregazione dei dati all'interno della funzione evidenzia, però, il peso delle spese di funzionamento della struttura - attribuibili soprattutto al costo del personale e delle procedure di valutazione d'impatto - che incidono ciascuna per oltre il 70% sull'ammontare delle erogazioni³⁶.

Circa l'attività concretamente svolta nel corso del 1997 si è rilevato, relativamente al settore della valutazione di impatto ambientale, che permangono difficoltà nell'iter dei procedimenti di valutazione derivanti dal progressivo ampliamento delle categorie di opere soggette a valutazione di impatto che gravano su una struttura amministrativa numericamente inadeguata³⁷.

Nel corso del 1997 le pronunce di compatibilità ambientale sono state complessivamente 30³⁸ e hanno avuto riguardo ad opere stradali e ferroviarie, a dighe e a centrali elettriche, ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ad impianti industriali.

Un aspetto particolarmente delicato della valutazione di impatto ambientale è quello che si riferisce alla valutazione di pericolosità dell'opera o dell'impianto ai fini della prevenzione del danno ambientale, cui sono particolarmente esposti gli impianti industriali. Le valutazioni

³⁴ In tale contesto merita una particolare censura l'indifferenza manifestata dal Ministero nei confronti delle risorse comunitarie che risultano non utilizzate se non per attività marginali.

³⁵ La massa impegnabile di 40,9 miliardi (costituita da 21,9 miliardi sulla competenza + 19 miliardi di residui di stanziamento) evidenzia impegni totali per 21,7 miliardi, 17,7 dei quali sulla competenza. La massa spendibile di 58,4 miliardi, ridotti a 34,2 dalle autorizzazioni di cassa, è stata utilizzata solo per 12,5 miliardi di pagamenti, 9,7 dei quali sulla competenza. Al 31.12.97 risultano residui totali per 35 miliardi, 15 dei quali rappresentano residui di stanziamento nella quasi totalità risalenti ad esercizi precedenti. Si sono registrati 10,9 miliardi di economie.

³⁶ Infatti, sull'ammontare globale dei pagamenti, le spese di funzionamento del complesso di VIA hanno raggiunto i 5,8 miliardi, 3,8 dei quali riguardanti spese di personale. L'incidenza delle spese di funzionamento del SINA, invece, è in parte compensata da risorse di poco superiori (3,5 miliardi contro i 3,2 miliardi delle spese di funzionamento) erogate per investimenti diretti all'implementazione della dotazione informatica.

³⁷ Il campo di applicazione della procedura di VIA è, peraltro, destinato ad ampliarsi ulteriormente all'entrata in vigore del "d.P.R. opere statali".

³⁸ 5 delle quali dichiarate compatibili dalla Commissione, ma non ancora perfezionate proceduralmente. 37 progetti, 15 dei quali riguardanti impianti industriali, risultano in istruttoria.

connesse, cui si collegano problematiche di carattere strategico e occupazionale, rallentano i tempi di definizione delle procedure che difficilmente si esauriscono nel corso di un esercizio.

Affine alla valutazione di impatto è l'esame delle autorizzazioni alle attività estrattive di cave e torbiere in aree vincolate dalla normativa sulla tutela paesaggistica, che hanno comportato la verifica di compatibilità paesaggistico-ambientale di alcune centinaia di autorizzazioni, circa 300 delle quali concluse positivamente.

Per quanto riguarda, invece, la gestione del Sistema Informativo Nazionale dell'Ambiente (SINA), nel corso del 1997 ha avuto inizio il procedimento di trasferimento del Sistema nell'ambito dell'ANPA, secondo quanto stabilito dall'art. 1 bis della legge n. 61 del 1994, istitutiva dell'Agenzia; con direttiva 21.5.97 a firma del Ministro dell'ambiente si è provveduto al trasferimento all'ANPA della gestione dei primi elementi del modulo centrale SINA (con l'intesa che il Servizio VIA collabori con l'ANPA per la riattivazione e gestione del Centro Elaborazione Dati, in via provvisoria, in attesa che si concluda la predisposizione della bozza di decreto ministeriale per il trasferimento all'ANPA di progetti, beni e risorse finanziarie del SINA, da sottoporre entro 60 giorni dalla pubblicazione del Regolamento dell'Agenzia alla Conferenza Stato-Regioni). Il provvedimento - già passato al vaglio delle Regioni - corredato da schede tecniche contenenti i dati essenziali all'individuazione delle risorse e delle dotazioni da trasferire - nonché di quelle funzionali all'attività del Ministero e non oggetto di trasferimento - risulta predisposto ma non ancora adottato.

Contestualmente al procedimento di trasferimento, l'Amministrazione - attraverso un'apposita commissione di vigilanza - ha provveduto ad approvare il collaudo finale dei lavori riguardanti la realizzazione dei "Primi elementi del modulo centrale del SINA"³⁹.

Infine, nel corso del 1997 ha visto finalmente la luce la Relazione sullo stato dell'ambiente che, prevista con cadenza biennale, era attesa dal 1994.

L'approfondimento scientifico degli argomenti trattati, la ricca e dettagliata documentazione sui fenomeni distorsivi della qualità dell'ambiente, l'apertura alle problematiche internazionali riguardanti la salvaguardia ambientale, ne fanno uno strumento di conoscenza di notevole livello e di facile accessibilità che può validamente contribuire al formarsi di una coscienza sociale sensibile alla salvaguardia dell'ambiente come condizione essenziale della convivenza civile.

2.4 Protezione e tutela della natura (Conservazione della natura).

Con un rapporto tra massa impegnabile e impegni pari al 93,6% e una percentuale di pagamenti di 15 punti superiore a quella dello scorso anno, la funzione in argomento è stata nel corso del 1997 tra le più dinamiche dell'Amministrazione, con residui di stanziamento trascurabili, tenuto conto del cospicuo ammontare dei medesimi all'inizio dell'esercizio 1997⁴⁰. Va tenuto presente che le decurtazioni ai residui di stanziamento, effettuate con il d.P.C.M. 20.2.98, hanno considerevolmente inciso sulla consistenza dei medesimi, portandoli dagli 85,9 miliardi a 10 miliardi, pur in presenza di richieste di mantenimento pari a 22,1 miliardi⁴¹.

³⁹ Commissionati al Consorzio CORESIA con contratto del 9.4.91 e conclusi nel febbraio 1997 per un importo complessivo di 28,5 miliardi.

⁴⁰ La massa impegnabile di 353,8 miliardi rappresenta il valore più elevato di risorse disponibili e ha consentito impegni per 331,3 miliardi. 223,1 dei quali sui residui di stanziamento risultanti all'1.1.97, totalmente azzerati. Anche la massa spendibile espone un valore elevato con 608,7 miliardi (477,9 dei quali si riferiscono ai residui all'1.1.97), ridotti a 561,2 miliardi dalle autorizzazioni di cassa. La quota più consistente di pagamenti è stata effettuata sui residui (160,2 miliardi su 219,6 miliardi di erogazioni). I residui totali, pari a 259,7 miliardi sono nella quasi totalità residui propri; 129,4 miliardi sono andati in economia.

⁴¹ In particolare la decurtazione ha azzerato la consistenza dei residui di stanziamento derivanti da pregressi esercizi sui capitoli 7410 e 7412 della categoria XII dei trasferimenti, per un ammontare complessivo di 63,6 miliardi.

I pagamenti, pari al 39,1% delle autorizzazioni di cassa, sono ammontati complessivamente a 219,6 miliardi e, oltre alle spese di funzionamento ⁴², sono stati destinati ad interventi riguardanti quasi esclusivamente l'istituzione e gestione delle aree naturali protette e ad investimenti che, in quota maggiore, sono stati rivolti all'individuazione e conservazione degli ambienti naturali ⁴³.

Circa l'attività concretamente svolta, è da segnalare come particolarmente significativo il completamento delle procedure di nomina degli organismi di gestione ⁴⁴ e l'approvazione di quasi tutti gli Statuti degli Enti Parco ⁴⁵; l'approvazione delle piante organiche ⁴⁶ intervenuta tra il 1995 e il 1997 - ha consentito l'avvio delle procedure concorsuali di provvista del personale.

Definiti i profili organizzativi, dovrebbero risultare superate le difficoltà che non hanno finora consentito l'adozione dei regolamenti e dei piani del Parco, da assumere ai sensi degli artt. 11 (Regolamento) e 12 - commi 3 e 4 (Piani) della legge-quadro n. 394 del 1991. Qualora il ritardo dovesse permanere, è intento dell'Amministrazione usare il potere sostitutivo ex art. 12 - comma 4 della legge 394 del 1991.

Particolarmente significativa è l'iniziativa assunta dall'Amministrazione - in occasione dell'esame preventivo di legittimità e controllo contabile di tutti i bilanci degli Enti Parco - circa l'esigenza della corretta e puntuale tenuta delle scritture contabili e dell'esatta imputazione della spesa sui pertinenti capitoli, con suggerimenti e indicazioni diretti ad omogeneizzare la redazione dei bilanci degli Enti, ai fini di una migliore leggibilità e comparabilità dei dati finanziari e gestionali.

Inoltre, con d.P.C.M. 26 giugno 1997, pubblicato in Gazzetta Ufficiale nel settembre 1997, si è provveduto all'istituzione degli organi del coordinamento territoriale del Corpo Forestale dello Stato, cui sono demandate funzioni di vigilanza sull'ambiente ⁴⁷.

L'esigenza di garantire la sorveglianza delle aree protette è stata da tempo avvertita da più parti per fronteggiare l'incremento dell'abusivismo edilizio, il proliferare di discariche, in alcuni casi addirittura autorizzate ⁴⁸, l'attività di trivellazioni e perforazioni di idrocarburi, la presenza di poligoni di tiro ⁴⁹, il ripristino ambientale delle aree minerarie dismesse ⁵⁰.

⁴² Per 11,7 miliardi, 4,1 dei quali per spese di personale.

⁴³ Infatti, su 55,7 miliardi di erogazioni per interventi solo 205 milioni si riferiscono alla I microfunzione; per contro, su 152,3 miliardi di erogazioni per investimenti 94,9 miliardi sono stati spesi nell'individuazione e conservazione degli ambienti naturali e 57,4 miliardi si riferiscono all'istituzione e gestione delle aree protette.

⁴⁴ Presidenti e Direttori, componenti dei consigli direttivi, revisori dei conti ecc. per ciascun Ente parco. Allo stato, risultano istituiti 18 parchi nazionali.

Le aree protette - pari attualmente al 7,4% del territorio nazionale - comprendono, inoltre, 147 riserve naturali statali; 71 parchi regionali; 171 riserve naturali regionali; 94 oasi e biotopi protetti; 7 riserve marine già in esercizio e altre 6 istituite nel corso del 1997.

⁴⁵ Ad eccezione del Parco Nazionale del Gran Paradiso, del Parco Nazionale d'Abruzzo, del Parco Nazionale del Circeo e dei due parchi dell'Arcipelago della Maddalena e dell'Arcipelago Toscano, di recente istituzione.

⁴⁶ Sono ancora in discussione le piante organiche presentate dei Parchi Nazionali d'Abruzzo e dello Stelvio mentre non risultano ancora pervenute quelle riguardanti il Parco Nazionale del Circeo e quelli dell'Arcipelago Toscano e della Maddalena.

⁴⁷ Il personale del Corpo Forestale, assegnato a ciascun Ente, sarà a carico del medesimo; non è previsto, tuttavia, un corrispondente aumento delle dotazioni finanziarie annualmente assegnate dal bilancio dello Stato agli Enti Parco, i quali hanno già segnalato difficoltà nella copertura della spesa.

⁴⁸ Il fenomeno dell'abusivismo edilizio non sanabile e l'apertura autorizzata di una discarica - motivata dalle necessità di fronteggiare calamità naturali - è stata segnalata dagli organi gestori del Parco Nazionale del Vesuvio. Anche sul Parco del Cilento pende la minaccia di aperture di discariche; nei parchi nazionali e regionali e nelle riserve sono stati individuati dal NOE 2.785 casi di abusivismo edilizio non sanabile, oltre la metà dei quali concentrati in Campania.

⁴⁹ Segnalati dai responsabili del Parco Nazionale del Gran Sasso.

⁵⁰ Segnalata dai responsabili del Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano.

Difficoltà sono state, infine, segnalate dagli Enti gestori dei Parchi in ordine ai ritardi nella disponibilità delle risorse assegnate al bilancio del Ministero e da trasferire agli Enti. Il procedimento di ripartizione e attribuzione dei fondi determina, infatti, un oggettivo ritardo nei trasferimenti mentre sarebbe opportuno accreditare tempestivamente, ad inizio di ogni esercizio finanziario, le risorse di bilancio, eventualmente attraverso un unico provvedimento del Ministro.

Gli interventi a tutela della natura si giovano, inoltre, dei contributi internazionali e comunitari derivanti da accordi internazionali⁵¹ e diretti alla protezione e conservazione di specie faunistiche e vegetali, degli habitat, della biodiversità, attraverso attività di censimento e monitoraggio, definizione di protocolli e piani⁵².

Circa, invece, l'utilizzo dei fondi comunitari, destinati alla tutela ambientale, si rilevano ritardi nella ripartizione e nell'utilizzazione delle risorse, non gestite direttamente dall'Amministrazione ma ripartite, previa valutazione dei progetti, a favore di Regioni e Comuni.

Le risorse disponibili sul Programma Comunitario ENVIREG, in scadenza al 31 dicembre 1997, sono state per buona parte utilizzate in prossimità della scadenza a causa dei ritardi nella presentazione da parte dei beneficiari⁵³ della documentazione necessaria sia per definire l'andamento del Programma sia per consentire l'erogazione di ulteriori quote di finanziamento, oltre all'anticipazione.

2.5 Tutela delle acque (Acque, rifiuti e suolo-ARS).

Secondo l'attuale struttura organizzativa, la funzione fa capo al centro di responsabilità costituito dal Servizio delle acque, dei rifiuti e del suolo.

L'importanza che la politica diretta alla salvaguardia dell'ambiente annette alla tutela delle acque è evidenziata dal fatto che alla funzione è attribuita la quota maggiore di risorse sulla competenza dell'esercizio⁵⁴. L'accelerazione assunta dagli impegni negli esercizi precedenti⁵⁵ ha ridotto significativamente i residui di stanziamento per cui la massa impegnabile è ammontata a 175,9 miliardi, impegnati all'86,6%⁵⁶.

Si registra una diminuzione percentuale dei pagamenti (26,7% delle autorizzazioni di cassa), significativa di difficoltà gestorie ove si consideri che le autorizzazioni di cassa hanno più che dimezzato la massa spendibile⁵⁷.

Al 31.12.97 per questa funzione risultano complessivamente erogati 115,9 miliardi, 3 dei quali attinenti a spese di funzionamento e di personale; per il risanamento di fiumi, laghi e sorgenti sono stati spesi poco meno di 47 miliardi e 65,9 miliardi sono stati erogati per investimenti finalizzati all'uso e al trattamento delle risorse idriche.

⁵¹ Si richiamano, in proposito le convenzioni di Ramsar, delle Alpi, di Rio de Janeiro, di Barcellona, Berna, Bonn e Washington; la Convenzione sulla Biodiversità, Convenzione CITES.

⁵² Sul tema è in corso di predisposizione il Piano Nazionale di tutte le zone umide italiane - sotto l'egida della convenzione di Ramsar - con il quale si intende verificare lo stato di conservazione delle zone umide già individuate e protette (quali, ad es. gli stagni sardi) e di istituirne di nuove.

⁵³ Le Regioni che nel corso del 1997 hanno ottenuto il cofinanziamento di progetti rientranti nel Programma ENVIREG sono: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Toscana e Veneto. Secondo dati forniti dall'Amministrazione, le erogazioni 1997 sono ammontate a 84 miliardi.

⁵⁴ Infatti 150,9 miliardi rappresentano lo stanziamento di competenza più alto attribuito ad una funzione.

⁵⁵ 97% nel 1995 e 92% nel 1996.

⁵⁶ Le risorse complessivamente non impegnate ammontano a 21,5 miliardi, 16,5 dei quali si riferiscono alla competenza.

⁵⁷ A fronte della massa spendibile di 916,6 miliardi, le autorizzazioni di cassa ammontano a 434 miliardi. Poiché i residui propri ad inizio esercizio 1997 ammontavano a oltre 765,8 miliardi e i pagamenti sui residui, effettuati nel corso del 1997 hanno di poco superato i 100 miliardi, gli investimenti procedono lentamente.

Le difficoltà nella realizzazione tempestiva degli interventi di tutela delle acque derivano - analogamente a quelle riguardanti la tutela del suolo - dalla pluralità di soggetti titolari di competenze in materia di regolamentazione e fruizione delle acque; dall'ampiezza e dalla varietà delle componenti antropiche e idrogeologiche dei bacini e quindi dalla difficoltà di contemperare esigenze diverse e spesso antitetiche; dalla netta separazione di competenze (fra Lavori Pubblici e Ambiente) in materia di opere idrauliche e interventi di disinquinamento. Le difficoltà che in sede programmatica e progettuale si possono superare mediante gli strumenti di concertazione e attraverso le Autorità di bacino, si ripresentano spesso in sede attuativa comportando rallentamenti e ritardi nella realizzazione degli interventi.

Le carenze nei rapporti interorganici tra l'Amministrazione e le Regioni sono evidenti anche in contesti che si potrebbero definire marginali ma che, in effetti, condizionano l'esatta percezione dei fenomeni aventi incidenza nelle scelte di salvaguardia ambientale.

Un esempio è costituito dalle rilevazioni periodiche sulla qualità dei corpi idrici; le Regioni sono tenute a comunicare al Ministero dell'ambiente i dati delle centraline di rilevamento collocate sul territorio regionale: la maggior parte delle Regioni ha fornito dati parziali; la Valle d'Aosta, la Sicilia, la Calabria e la Puglia non hanno comunicato alcun dato.

La costituzione delle autorità di bacino, interregionali e regionali, procede con lentezza. Infatti, su 16 bacini interregionali le Autorità di bacino costituite sono solo 4; 8 sono in costituzione e 4 non risultano ancora costituite; quanto alle autorità di bacino regionali, sulle 15 previste ne sono state costituite solo 3; 8 sono in costituzione e 4 non sono ancora costituite⁵⁸.

Nel corso del 1997 alcune delibere CIPE hanno provveduto all'assegnazione di fondi destinati ad interventi di depurazione e collettamento⁵⁹, anche in relazione al piano straordinario delle acque di cui all'art. 6 della legge n. 135 del 1997, finalizzata al completamento e alla razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue.

Le suindicate delibere hanno, inoltre, integrato finanziamenti già disposti con il piano triennale 94-96, per interventi ritenuti prioritari, a favore di Venezia (+ 97 miliardi), del fiume Sarno (+245 miliardi) e di Bagnoli (Napoli +3 miliardi).

In particolare, relativamente alla salvaguardia della Laguna di Venezia, già l'art. 8 della legge n. 59 del 1987 poneva a carico dei soggetti pubblici e privati coinvolti e operanti in situ l'obbligo di rimuovere la grave situazione di rischio ambientale e sanitario esistente in Laguna.

Il conseguimento di tale obiettivo ha comportato la determinazione del livello minimo di qualità delle acque della Laguna e del suo bacino scolante, cui è seguita la determinazione dei carichi massimi di inquinanti compatibili con il rispetto dei limiti di qualità delle acque; la verifica del carico inquinante attualmente sversato in Laguna ne ha posto in luce l'incompatibilità con la salvaguardia dell'ecosistema e l'esigenza di provvedere con urgenza al riequilibrio mediante strategie diversificate, incidenti non solo sui processi depurativi ma, soprattutto, sui processi produttivi del sistema industriale che attualmente grava sulla Laguna, con possibili e gravi ripercussioni sull'occupazione.

Una prima misura di salvaguardia, intervenuta con ordinanza del Ministro dell'ambiente in data 1° ottobre 1996, diretta alle industrie operanti in Laguna, ha disposto l'obbligo a carico

⁵⁸ Le regioni che presentano maggiori ritardi sono la Sicilia, la Sardegna, la Calabria, la Puglia, l'Abruzzo e il Molise. Nella regione Toscana è stata costituita solo l'Autorità di bacino dell'Arno, di rilievo nazionale. Le Autorità di bacino di rilievo nazionale sono state tutte istituite.

⁵⁹ Delibera 18.12.96: prevede investimenti per 242 miliardi, di cui 52,1 sulla cassa '98; delibera 23.4.97 per 750 miliardi, 135,9 dei quali sulla cassa '98; delibera 29.8.97 per 800 miliardi, 95,5 dei quali sulla cassa '98, riguardante le direttive per il finanziamento dei singoli interventi del Piano straordinario delle acque, approvato a fine 1997.

dei titolari delle imprese di predisporre i progetti di adeguamento degli scarichi industriali, con collettamento verso il sistema di depurazione pubblico di Fusina e Campalto.

Tale obbligo, riconfermato dall'art. 17 del decreto legislativo n. 22 del 1997 - che disciplina le attività di sicurezza e bonifica - si inserisce nel più ampio contesto della legge n. 135 del 1997 che si propone di affrontare e risolvere radicalmente i problemi legati all'inquinamento mediante l'attuazione di un "Piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque"⁶⁰.

A tal fine l'Amministrazione ha già chiesto alla Regione Veneto di individuare gli interventi di depurazione e collettamento prioritari, necessari a garantire la tutela delle acque lagunari, perché vengano inseriti nel Piano; i relativi progetti sono all'esame del Gruppo tecnico costituito ai sensi dell'art. 6 della legge n. 135 del 1997.

Per l'attuazione degli interventi a favore della Laguna di Venezia le risorse - pari a complessivi 328,5 miliardi, 97 dei quali destinati alla delimitazione e all'escavo dei canali portuali maggiormente inquinati - fanno carico alle leggi n. 341 del 1995 e n. 135 del 1997 - art. 1.

Anche gli interventi da effettuare lungo il bacino idrografico del fiume Sarno rivestono carattere di somma urgenza e sono stati a suo tempo inseriti nel Piano triennale 1994-96, articolati nei sottobacini dell'Alto, del Medio Sarno e della Foce⁶¹; con ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri 30.4.97 e 23.12.97 (di proroga dei termini al 31.12.98) sono stati ridefiniti programmi e obiettivi sotto l'incalzare delle emergenze.

Gli interventi programmati nell'alto Sarno riguardano la realizzazione del trattamento terziario a Mercato S. Severino, del costo di 15,7 miliardi⁶², la rinaturalizzazione dei torrenti Solofrana e Cavaiola del costo di circa 6 miliardi⁶³ ed, infine, interventi a favore del settore conciario, diretti a ridurre la presenza di inquinanti nei reflui di produzione⁶⁴, con un costo di 5,5 miliardi.

Un maggior impegno finanziario contraddistingue gli interventi da effettuare nel Medio Sarno, il cui ammontare presunto si aggira complessivamente sui 4.000 miliardi.

Si tratta, in particolare, della realizzazione di quattro depuratori sub-comprensoriali⁶⁵ (il cui costo - comprensivo della rete di collettori - ammonta a circa 3.550 miliardi) e del completamento delle reti fognarie comunali⁶⁶ (del costo presunto di 240 miliardi); sono, inoltre, previsti interventi di sostegno (per 76 miliardi circa) a favore delle imprese conserviere. A fronte delle previsioni di spesa, le risorse attualmente disponibili si aggirano sui 400 miliardi, ivi compresa una quota di fondi comunitari intorno ai 100 miliardi.

⁶⁰ Il Piano straordinario delle acque è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 244 in data 9 dicembre 1997. Sono stati individuati 1.471 interventi urgenti per un costo complessivo di 13.059 miliardi.

⁶¹ Gli impianti di depurazione di Solofra e Mercato S. Severino - Alto Sarno -, già inseriti nel Piano triennale, hanno ottenuto un ulteriore finanziamento mediante l'utilizzazione di 160 miliardi - trasferiti dall'ex Agensud al Consorzio ASI di Avellino - per l'ampliamento del trattamento biologico dell'impianto di Solofra - già concluso - e di quello di Mercato S. Severino.

⁶² L'intervento è finanziariamente a carico del programma operativo "risorse idriche" del Ministero dei lavori pubblici. Il progetto è in corso di approntamento.

⁶³ Diretto ad assicurare il mantenimento del flusso minimo vitale dei corsi d'acqua, l'intervento è finanziato con fondi comunitari (Programma Operativo Multiregionale Ambiente). Gli interventi - già approvati dalla Commissione scientifica, - sono in corso di progettazione.

⁶⁴ Analogamente al precedente, il finanziamento, nella forma di aiuto alle imprese, fa carico ai fondi comunitari.

⁶⁵ L'intervento interessa le aree di Scafati, Poggioreale - Striano, Nocera e Angri. Conclusa la progettazione preliminare e la gara per l'aggiudicazione della progettazione esecutiva; tale progettazione è in corso.

⁶⁶ In corso di progettazione. L'Amministrazione lamenta carenze per lacune conoscitive e organizzative dei Comuni interessati.

Infine, gli interventi programmati sulla foce del Sarno comprendono il completamento dell'impianto comprensoriale di Foce Sarno con biologico⁶⁷ e la realizzazione del collettore comprensoriale denominato Emissario di Gragnano⁶⁸. Le risorse necessarie per realizzare gli interventi programmati saranno acquisite mediante utilizzazione dei ribassi d'asta conseguenti all'aggiudicazione degli interventi deliberati dal CIPE il 29.8.97 (per 600 miliardi⁶⁹).

Secondo notizie fornite dall'Amministrazione, nel corso del 1997 si è provveduto alla ripulitura e risagomatura di tratti del fiume, per contenere eventuali esondazioni e per eliminare materiali inquinanti dalle sponde; un'analoga attività è stata svolta, a cura del Commissario delegato, per l'eliminazione dei macroinquinanti che dal fiume si riversano nel Golfo di Napoli, in conseguenza della lavorazione delle industrie agroalimentari. Inoltre, risulta attivo un completo sistema di monitoraggio nell'Alto Sarno per il controllo dei reflui delle industrie conciarie, al fine di verificare il rispetto dei limiti imposti allo sversamento.

Sul processo di attuazione degli interventi, con particolare riguardo al nesso fra impegno, progettazioni e realizzazione degli interventi la Corte condurrà, nel corso del 1998, apposite indagini a fini di referto.

2.6 Tutela del suolo (ARS).

Anche questa funzione a capo al centro di responsabilità costituito dal Servizio acque, rifiuti e suolo.

Le risorse finanziarie sono state assegnate per oltre la metà alla gestione dei rifiuti solidi urbani e per la restante parte alle due microfunzioni riguardanti la bonifica dei suoli e la "minimizzazione dei rifiuti speciali".

La massa impegnabile è stata utilizzata al 48,4%⁷⁰ mentre la massa spendibile di quasi 273,7 miliardi, è stata ridotta a 194 miliardi dalle autorizzazioni di cassa con pagamenti pari al 7,4%; sono, pertanto, notevolmente aumentati i residui totali risultanti al 31.12.97.

L'analisi dei pagamenti per microfunzioni evidenzia spese complessive di funzionamento per 5,7 miliardi (2 dei quali per spese del personale) che hanno gravato quasi totalmente a carico della microfunzione deputata alla gestione dei rifiuti solidi urbani; le erogazioni per investimenti sono ammontate a 8,8 miliardi e rappresentano le spese di investimento spettanti per metà alla gestione dei rifiuti solidi urbani, e per l'altra metà a spese per bonifica dei suoli. Considerato che buona parte delle risorse ancora non erogate risulta impegnata⁷¹ la valutazione sulla dinamicità della gestione, da un punto di vista teorico, potrebbe essere positiva qualora non si trattasse di trasferimenti; poiché gli impegni sui trasferimenti costituiscono solo prenotazione di risorse da parte degli enti decentrati e l'esperienza ormai pluriennale sull'inadeguatezza non solo progettuale delle amministrazioni locali e sulle difficoltà di consenso non fanno ben sperare sulla sollecita definizione delle opere programmate, il dato sugli impegni va valutato con cautela.

Per quanto si riferisce alla gestione dei rifiuti, le difficoltà di attivazione degli interventi in ordine alle localizzazioni e alle dimensioni delle discariche e degli impianti di smaltimento e

⁶⁷ Per un costo di 104,2 miliardi. Il progetto preliminare è in corso.

⁶⁸ Il costo previsto ammonta a circa 27,8 miliardi. Il progetto preliminare è in corso.

⁶⁹ Le disponibilità finanziarie per ribassi d'asta sono state stimate dall'Amministrazione in 120 miliardi circa.

⁷⁰ La percentuale degli impegni è salita al 100% sui residui di stazionamento all'1.1.97.

⁷¹ I residui di stanziamento ammontano a 82,2 miliardi (tutti sulla competenza), pari al 50% circa delle disponibilità.

trattamento non risultano affatto superate; a ciò si aggiungono le interferenze malavitose⁷² che - malgrado la cospicua e dettagliata legislazione⁷³ - non risultano debellate.

Analoghe difficoltà si rinvergono nel settore della bonifica dei suoli: sono ancora per buona parte irrisolte le problematiche riguardanti l'inquinamento da amianto, né migliori risultati si rinvergono nel trattamento dei siti industriali inquinati: nel settore, le riconversioni e le innovazioni tecnologiche dirette al miglioramento della produzione industriale e agricola sono molto lente; il dissesto idrogeologico aggrava ulteriormente le condizioni del territorio, la cui concreta gestione è ostacolata da un'eccessiva frammentazione di competenze a livello centrale e locale.

Si registra un disegno orientato a convogliare presso un unico organismo centrale, deputato alla tutela del territorio, tutte le competenze in materia di programmazione generale e legislazione-quadro, attribuendo direttamente a livello regionale e locale compiti di regolamentazione e di gestione degli interventi.

In tal senso, un passo importante è stato compiuto con il decreto legislativo n. 112 del 1998; entro il gennaio del 1999 è attesa la riforma dell'amministrazione statale che - secondo recenti orientamenti del Governo - dovrebbe profondamente innovare gli assetti organizzativi deputati alla regolamentazione e alla tutela del territorio.

La pervasività delle problematiche ambientali, la cui soluzione costituisce il presupposto dello sviluppo sostenibile, permea di sé tutte le attività che insistono sul territorio e ne sfruttano le potenzialità. Ne deriva l'esigenza che sia un unico soggetto a valutare la compatibilità ambientale, ovviamente in linea strettamente tecnica, in tutte le sue componenti: suolo, acque, aria; quindi in base a regole e a programmi annualmente fissati dall'organo centrale, spetterà alle autorità locali vagliare esigenze e risorse finanziarie, individuare e realizzare gli interventi di competenza; ciò anche al fine di ridurre allo stretto necessario l'esigenza di intese e accordi che, come l'esperienza trascorsa ha ampiamente dimostrato, ostacolano la tempestiva realizzazione degli obiettivi da conseguire.

2.7 Tutela dell'aria (IAR).

La funzione fa capo al Servizio Inquinamento acustico e atmosferico, responsabile anche del settore delle aree a rischio, oggetto della funzione-obiettivo n. 8.

L'utilizzazione della massa impegnabile e della massa spendibile ha subito una notevole flessione rispetto all'esercizio precedente, essendo passata, rispettivamente, dal 99,4% al 68,7% e dal 53,1% al 43,1%.

La disaggregazione dei dati per microfunzioni evidenzia impegni sufficientemente sostenuti nel settore del disinquinamento atmosferico.

I pagamenti sugli investimenti diretti al disinquinamento atmosferico rappresentano oltre il 99% del totale delle erogazioni per investimenti e il 93,5% di tutti i pagamenti effettuati dalla funzione. Sono, pertanto, pressoché conclusi gli interventi di disinquinamento atmosferico nelle principali aree urbane, risalenti a finanziamenti disposti dal I Piano triennale 1989-91.

Altri provvedimenti, adottati nel corso del 1997 con d.P.C.M., hanno riguardato la fissazione di valori limite alle emissioni sonore⁷⁴.

⁷² Sono ancora in corso le indagini dell'apposita Commissione ricostituita nel corso del 1997 che non ha ancora concluso i lavori.

⁷³ Da ultimo compendiata nel decreto legislativo n. 22/97, sul riciclaggio dei rifiuti e in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio che prevede 39 decreti attuativi di competenza del Ministro dell'ambiente la maggior parte dei quali da adottare di concerto con le altre amministrazioni interessate nel settore (Industria, Sanità, Agricoltura, Tesoro, Trasporti, Conferenza Stato-Regioni,) e la stipula di accordi di programma con gli operatori.

⁷⁴ Oltre alla legge-quadro sull'inquinamento acustico n. 447/95, tra i più significativi si segnalano: DM 19.11.97 n. 503 sui "Limiti alle emissioni dagli impianti di incenerimento di rifiuti solidi urbani; DM 12.6.97 e DM 24.11.97.

L'attività concretamente svolta nel 1997 ha riguardato la prevenzione e il controllo dell'inquinamento atmosferico ed acustico nelle regioni e in 56 aree urbane⁷⁵.

I 186 progetti che prevedono investimenti per oltre 250 miliardi, sono diretti, fra l'altro, all'ottimizzazione delle reti di rilevamento dell'inquinamento atmosferico e acustico; all'elaborazione di piani regionali e comunali di risanamento atmosferico e acustico; alla promozione del trasporto pubblico a basso impatto ambientale con conseguente riduzione del traffico privato nei centri urbani; alla realizzazione di barriere acustiche.

Ai sensi della legge n. 344 del 1997, diretta ad incentivare l'occupazione in attività di salvaguardia ambientale, l'Amministrazione, in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze ha avviato il programma "Città amiche dell'infanzia" per una spesa preventivata di 1 miliardo. Analoghe finalità stanno alla base del programma di premi per la sostenibilità ambientale delle aree urbane, che prevede erogazioni, a carico della medesima legge, per 1,33 miliardi.

2.8 Prevenzione del rischio ambientale (IAR).

La funzione in argomento fa capo al Servizio disinquinamento atmosferico e acustico e ne costituisce il settore più problematico.

Con risorse fortemente ridotte rispetto all'esercizio 1996 e ancor più relativamente al passato in considerazione del sostanziale stallo del settore, a fronte di una massa spendibile di 11,7 miliardi, ridotta a 8,5 dalle autorizzazioni di cassa, sono state effettuate erogazioni per il 75,6% delle disponibilità con pagamenti concentrati per 2/3 sui residui e totalmente assorbiti dalle spese di funzionamento della struttura e del personale⁷⁶.

Concretamente, non risulta sbloccata la situazione delle aree a rischio della Sicilia e della Sardegna⁷⁷ e di alcuni programmi-stralcio che interessano le aree di Brindisi, Taranto, Savona, Genova.

Infatti, la maggior parte degli interventi già finanziati è ancora nella fase della progettazione esecutiva; i progetti in corso di realizzazione riguardano il Sulcis Iglesiente⁷⁸ e alcuni progetti dell'area di Priolo-Augusta⁷⁹.

Gli investimenti disposti a favore delle aree di Brindisi, Taranto, Savona e Genova ammontano complessivamente a 112,5 miliardi⁸⁰; a fine 1997 risulta solo completata

sulla "Proroga dei termini delle emissioni inquinanti", rispettivamente, della Centrale termoelettrica della Tecnoparco Val Basento (Pisticci-Basilicata) e dell'adeguamento delle emissioni di biossido di zolfo della Raffineria AGIP Petroli di Gela; Circolare Ministero ambiente 23.7.97 contenente, informazioni ai cittadini in materia di rischi di incidenti rilevanti; DM 5.11.97 sulle "modalità di presentazione e di valutazione dei rapporti di sicurezza degli scali merci terminali di ferrovie".

⁷⁵ Tra i progetti più significativi si segnala il monitoraggio del rumore negli aeroporti di Linate, Malpensa e Orio al Serio per una spesa di 1,3 miliardi, d'intesa con la Regione Lombardia; analoghi monitoraggi sono allo studio e riguardano gli aeroporti di Bologna, Treviso, Verona, Venezia, Torino, Genova, Firenze, Pisa, Ancona, Bari e Palermo, per una spesa complessiva di circa 5 miliardi.

⁷⁶ Solo 6,4 miliardi, impegnati per il 75,6%.

⁷⁷ Le aree interessate sono le solite: Massa, Manfredonia, Augusta-Priolo-Gela, il Sulcis Iglesiente, l'area del Lambro-Olona e Seveso (per la cui bonifica sono stati stanziati ulteriori fondi con il Piano triennale 1994-96), Bagnoli, ecc. (Vedere in proposito la Relazione al parlamento per il 1996 - pag. 805).

⁷⁸ Complessivamente sono stati finanziati 18 progetti con risorse pubbliche per 40 miliardi e private per 800 miliardi. Risulta, inoltre, avviato il piano di risanamento delle aree minerarie dismesse, con finanziamenti per 800 miliardi nel Guspinese.

⁷⁹ Sono stati complessivamente finanziati 48 progetti con risorse pubbliche per 100 miliardi e investimenti privati per 450 miliardi.

⁸⁰ Il programma stralcio per l'area di Brindisi prevede la realizzazione di 28 progetti per una spesa pubblica di 40 miliardi; quello di Taranto interessa 18 progetti con una spesa pubblica di 25 miliardi; 14 progetti riguardano l'area

l'elaborazione dei piani e dei programmi stralcio; risulta, inoltre, completato il programma ENVIREG, finanziato con 10 miliardi e predisposto con il Centro Ricerche di Ispra, finalizzato alla prevenzione, al controllo e al monitoraggio dei rischi connessi alla movimentazione delle sostanze pericolose nelle aree portuali di Milazzo, Augusta e Gela.

Infine, la legge n. 522 del 1996 ha imposto all'IRI - relativamente alle aree industriali e al Ministero dell'ambiente relativamente allo specchio di mare antistante tali aree - la bonifica di Bagnoli.

E' stato quindi predisposto il Piano di recupero ambientale, approvato dal CIPE con delibere 13.4 e 20.12.94 e dal Ministero dell'ambiente con DM 21.12.95⁸¹.

In collaborazione con l'ENEA e d'intesa con la Regione Campania e la Provincia di Napoli, il Ministero sta predisponendo il progetto preliminare di bonifica e il ripristino della morfologia naturale della linea di costa, in conformità del piano urbanistico del Comune di Napoli.

2.9 Ambiente marino e costiero (Difesa del mare).

Le problematiche insorte in occasione del trasferimento presso il Ministero dell'ambiente del comparto della difesa del mare, in via di superamento, hanno tuttavia registrato un ulteriore elemento di ritardo in conseguenza di un procedimento giudiziario, concluso nel 1996, con il quale il TAR del Lazio ha annullato il decreto interministeriale 28.4.94, che regolamentava detto trasferimento⁸².

In ottemperanza alla sentenza del TAR, l'amministrazione, nel corso del 1997, ha emesso un provvedimento censurato dalla Corte, nella sede del controllo, in quanto adottato senza il rispetto delle forme del decreto interministeriale annullato. E', pertanto, in corso di perfezionamento un nuovo decreto interministeriale, già trasmesso agli organi concertanti⁸³ che ripropone quello annullato.

Le risorse assegnate alla funzione, benché impegnate solo al 42,6% - misura quasi dimezzata rispetto al precedente esercizio - non sono state incise dal d.P.C.M. 20.2.98 che ha abbattuto parte dei residui di stanziamento risultanti al 31.12.97 nei bilanci delle Amministrazioni dello Stato: ciò, a motivo della destinazione dei medesimi la cui utilizzazione è finalizzata al pagamento delle competenze dovute alla Soc. Castalia per le attività di sorveglianza antinquinamento a mare effettuate e non ancora erogate⁸⁴.

di Savona e comporteranno erogazioni a carico dello Stato per 20 miliardi; a 27,5 miliardi ammontano i finanziamenti pubblici per la realizzazione di 21 progetti.

⁸¹ L'area interessata copre circa 2 milioni di metri quadrati.

⁸² Sentenza n. 1655/96. L'annullamento è stato disposto per questioni non direttamente incidenti sull'incardinamento del comparto Difesa del mare nell'organigramma del Ministero dell'ambiente.

⁸³ Ministero del tesoro - Funzione pubblica - Ministero dei trasporti e della navigazione.

⁸⁴ I residui di che trattasi, per un importo complessivo di 75,7 miliardi (35,3 dei quali provenienti dall'esercizio precedente) sono in dotazione al cap. 8630 riguardante l'acquisto e il noleggio di mezzi navali, aerei, ecc. per la prevenzione e il controllo degli inquinamenti del mare, secondo le disposizioni dell'art. 4 della legge n. 979/82 sulla difesa del mare.

Poiché l'approvvigionamento di tali mezzi richiedeva tempi lunghi l'Amministrazione dell'epoca (Marina mercantile) ritenne, in considerazione dell'urgenza e dell'essenzialità del servizio, di affidare l'esercizio in concessione, da ultimo alla Soc. Castalia-Ecolmare.

Il protrarsi nel tempo di tale situazione anomala è stato ritenuto illegittimo dalla Corte nella competente sede del controllo, per cui la concessione è decaduta.

Ne è derivato un contenzioso tra l'amministrazione e la Società-concessionaria, che si è concluso con sentenza del TAR del Lazio 3.9.96 e la condanna dell'Amministrazione.

Il permanere di difficoltà nella gestione del settore è anche evidenziato dal modesto indice di erogazione delle risorse, fermo al 38,4% delle autorizzazioni di cassa, ma in notevole aumento (+15%) rispetto ai pagamenti effettuati nell'esercizio precedente.

La percentuale maggiore di pagamenti (85,5%) attiene a spese per interventi mentre è modestissimo l'ammontare degli investimenti⁸⁵.

Le spese di funzionamento⁸⁶ rappresentano il 7% del totale delle erogazioni.

Circa l'attività concretamente svolta nel corso dell'esercizio, risulta avviata la rete di monitoraggio delle acque marine e costiere che, ad eccezione delle coste della Calabria e della Sicilia⁸⁷, copre l'intero perimetro delle coste nazionali. Inoltre, sono in corso contatti con il Comando Generale delle Capitanerie di Porto per il rinnovo della Convenzione, stipulata per la prima volta nel 1996, tra Ministero dell'ambiente e Capitanerie, che garantisce la vigilanza preventiva sull'inquinamento procurato dalle navi e l'assistenza sul mare.

Il servizio per la difesa del mare ha assorbito le competenze già esercitate dal Servizio Conservazione della natura in ordine alle riserve marine⁸⁸.

2.10 Informazione ed educazione ambientale (VIA).

La funzione in oggetto fa capo al Servizio VIA, ma è stata estrapolata dal contesto delle altre competenze per la particolare valenza che assume nei confronti dell'opinione pubblica.

Anche il Piano triennale di tutela ambientale ne ha valorizzato l'importanza, destinando ad un apposito programma - INFEA - specifiche risorse.

Tuttavia, l'attuazione del Programma ha evidenziato difficoltà e ritardi soprattutto a livello regionale, tant'è che sia pure con notevole ritardo l'amministrazione ha provveduto alle revoche dei finanziamenti già accordati, alcuni risalenti a risorse rese disponibili con il Piano triennale 1989-91, e alla riassegnazione ad altri beneficiari.

L'andamento della gestione nel corso del 1997 mostra un'ancora insufficiente utilizzazione della massa impegnabile (9,9%) e una forte flessione nei pagamenti che dal 25% del precedente esercizio sono scesi ad appena il 6,2% delle autorizzazioni di cassa. Le economie hanno assorbito l'80,7% della massa spendibile, pari al 90% delle autorizzazioni di cassa.

2.11 Servizi Generali del Ministero (Affari generali e personale).

Le risorse assegnate nel 1997 alla funzione evidenziano un aumento di circa il 10% rispetto all'esercizio precedente, con impegni pari al 96,8% della massa impegnabile; per contro i pagamenti sono in forte flessione essendo passati dal 45% delle autorizzazioni di cassa del 1996 al 28,9%; i residui propri al 31.12.1997 rappresentano quasi il 67% delle autorizzazioni di cassa e corrispondono quindi a pagamenti solo differiti: la maggior distanza tra il dato finanziario degli impegni e quello delle erogazioni, è da attribuire alla microfunzione riguardante la gestione delle risorse umane, che evidenzia pagamenti in misura inferiore al 10% delle risorse impegnate, attribuibili tutti a spese di funzionamento, giacché gli impegni per spese di personale corrispondono esattamente alle erogazioni effettuate; al secondo posto si collocano gli impegni riguardanti l'acquisizione e gestione delle risorse strumentali, con erogazioni pari al 77,5% degli impegni.

⁸⁵ Solo 3,2 miliardi.

⁸⁶ Per 3,1 miliardi, 2,2 dei quali per spese di personale.

⁸⁷ Con i cui rappresentanti, secondo notizie fornite dall'Amministrazione, non è stato ancora possibile addivenire ad intese.

⁸⁸ Capitolo 4637 con una dotazione di competenza di 7,3 miliardi ed erogazioni per 1,6 miliardi.

La spesa del personale addetto alla funzione rappresenta il 13,6% dell'ammontare complessivo delle spese di funzionamento⁸⁹.

Il personale di ruolo è passato dalle 410 unità al 31.12.1996 a 518 unità al 31.12.1997, per effetto di 117 inquadramenti effettuati ai sensi della legge n. 6 del 1997 e di 9 collocamenti a riposo; al personale di ruolo vanno aggiunte 34 unità dell'ex Federconsorzi e 147 dell'Ente Nazionale Cellulosa e Carta in assegnazione provvisoria presso il Ministero dell'ambiente; 29 sono le unità di personale comandate presso altre Amministrazioni mentre i comandati presso il Ministero dell'ambiente ammontano a 49 unità.

Come già segnalato nelle passate relazioni, tra le attività funzionalmente attribuite al Servizio Affari Generali una particolare attenzione merita l'attuazione dell'art. 6 della legge n. 160 del 1988 che, nell'istituire presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale il "Fondo per il rientro della disoccupazione", ha previsto il finanziamento di piani e progetti di investimenti nel settore ambientale.

Con delibera CIPE risalente al dicembre 1990 sono stati approvati una serie di progetti⁹⁰, alcuni dei quali non hanno avuto seguito, altri sono ancora nella fase istruttoria, altri sono in corso di esecuzione⁹¹.

Quelli in corso sono 3 e riguardano: a) il Progetto per la "creazione di un centro informatico per lo studio degli eventi sismici attraverso l'archiviazione digitale ed elaborazione dei sismografi storici" situati presso la sede dell'Istituto Nazionale di Geofisica che ne cura l'attuazione; i pagamenti finora effettuati ammontano a 2,5 miliardi; b) il progetto riguardante un "Impianto di trattamento e smaltimento R.S.U. e fanghi da impianti di depurazione reflui e assimilabili" in Agro di Molfetta; il progetto, in esecuzione alla Soc. Mazzitelli, al 31.12.1997 ha comportato pagamenti per 13,4 miliardi; c) Il progetto concernente "Investimenti per la creazione di una struttura di servizi per l'ambiente in Calabria" affidato alla Soc. Comerint S.p.A. - con convenzione stipulata nel 1994; al 31.12.1997 ha comportato pagamenti per 2,5 miliardi. Le risorse ancora disponibili ammontano a 159,5 miliardi.

Infine, nell'ambito del Programma Triennale per la tutela ambientale 1994-96, con delibera CIPE del 21.12.1993 e successive modificazioni, sono stati programmati interventi diretti alla creazione di nuova occupazione nel Mezzogiorno. Le risorse finanziarie destinate all'attuazione del Programma in argomento ammontano complessivamente a 347 miliardi, 116 dei quali recuperati dal Programma Triennale 1989/1991, e interessano 10 regioni del Mezzogiorno⁹².

Altri investimenti, diretti ad incrementare l'occupazione nel settore della salvaguardia ambientale, conseguono dai provvedimenti di attuazione, di cui all'Accordo per il lavoro - stipulato in data 24.9.96 tra Governo e parti sociali - che ha coinvolto il Ministero dell'ambiente.

Le misure individuate hanno ad oggetto l'accelerazione degli interventi di salvaguardia ambientale anche attraverso l'istituzione di corsi di formazione e di orientamento, destinati in particolare ai disoccupati del Mezzogiorno.

⁸⁹ Il totale della spesa per il personale ha inciso sul totale delle spese di funzionamento dell'Amministrazione per il 43,2%.

In rapporto alle erogazioni per interventi e investimenti, le spese di funzionamento, ivi compresa la spesa del personale, hanno inciso per il 15%.

⁹⁰ Complessivamente 10 progetti di interesse ambientale fra i quali 3 riguardanti i rifiuti.

⁹¹ Le risorse complessivamente assegnate su capitoli di spesa appositamente istituiti a partire dal 1991 nel bilancio del Ministero dell'ambiente ammontano a 209,2 miliardi.

⁹² Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Marche, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia: i progetti finanziati sono 63.

A tal fine si è provveduto alla riprogrammazione dei fondi inutilizzati e disponibili sul Piano Triennale 94/96 per 1.900 miliardi; all'assegnazione di 95 miliardi per l'attuazione dei programmi Natour e Pan⁹³, con uno stanziamento di 26 miliardi, disponibili a partire dal 1988; al cofinanziamento nel limite di 60 miliardi⁹⁴ per favorire iniziative e progetti per lo sviluppo di un turismo sostenibile nelle aree protette; alla realizzazione - tramite un protocollo di intenti tra Amministrazione e ANCI - di piattaforme ecologiche per lo stoccaggio, la trasformazione e il recupero di materiali elettrodomestici, cui l'Amministrazione partecipa con un finanziamento di 10 miliardi e l'occupazione - a regime - di 750 unità di personale; è, inoltre, in corso di definizione un programma-stralcio per la tutela ambientale, da sottoporre alla Conferenza Stato - Regioni nel corso del 1998, utilizzando le risorse disponibili nel triennio 1997 - 99 per un ammontare complessivo 325 miliardi.

Inoltre, sempre in attuazione dell'accordo per il lavoro per le prevedibili ricadute occupazionali⁹⁵ - e con riferimento alle disposizioni contenute nella finanziaria 1997 - in data 29.7.97, con decreto ministeriale, è stato approvato il piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque per una spesa prevista in 13.059 miliardi⁹⁶.

2.12 Servizio di collaborazione agli organi di alta consulenza (SCOC).

Oltre alle attività direttamente finalizzate al perseguimento degli obiettivi tipici della tutela ambientale, il Ministero dell'ambiente svolge una serie di attività strumentali al conseguimento degli obiettivi, realizzate anche mediante il contributo di soggetti estranei all'Amministrazione, dotati di alta qualificazione professionale nei vari settori della salvaguardia ambientale e che, a tale titolo, partecipano in qualità di membri di Comitati e Commissioni operanti presso l'Amministrazione, alla predisposizione dei programmi e dei progetti di settore⁹⁷.

Nell'elaborazione per funzioni-obiettivo le risorse gestite dal predetto Servizio risultano distribuite tra la funzione di indirizzo politico-amministrativo; quella riguardante la programmazione; quella relativa alla protezione della natura, funzioni tutte supportate dalle consulenze degli esperti e dai pareri e dalle valutazioni tecnico-scientifiche espresse dalle commissioni che operano nell'ambito dell'Amministrazione.

Le risorse finanziarie in gestione al Servizio sono ammontate nel 1997 a quasi 39 miliardi, impegnati pressoché totalmente, come di solito anche nei precedenti esercizi. Per contro, i pagamenti evidenziano una flessione superiore all'80% rispetto all'analogo dato dell'esercizio precedente⁹⁸ e ciò malgrado il limite delle autorizzazioni di cassa fosse più che sufficiente a coprire la spesa.

⁹³ Si tratta di interventi riguardanti turismo, artigianato e agricoltura da destinare ad opere realizzabili all'interno delle aree protette.

⁹⁴ Delibera CIPE del 23.4.97.

⁹⁵ Secondo stime elaborate dal Ministero dell'ambiente a fronte di un investimento di 200 miliardi - diviso in parti uguali tra opere di collettamento e opere di depurazione -, corrisponde una ricaduta occupazionale di oltre 1.600 posti in fase di cantiere e di oltre 190 posti a regime, senza ulteriori aggravii per la finanza pubblica, posto che i relativi oneri saranno compresi nei costi di gestione.

⁹⁶ 2.337 miliardi da investire per il risanamento dei fiumi compromessi; 5.899,4 miliardi per la tutela delle coste; 587 miliardi per il risanamento e la salvaguardia di lagune e aree umide; 2.815,5 miliardi per la bonifica e salvaguardia del suolo e del sottosuolo; 424,4 miliardi per il risanamento nei laghi; 995,6 miliardi per i fiumi a rischio.

⁹⁷ Il riferimento riguarda, ad esempio, i componenti del Consiglio Nazionale dell'ambiente; i membri della Commissione di Alta Consulenza per la Ricerca Ambientale ecc.

⁹⁸ I pagamenti effettuati nel 1996 hanno raggiunto il 97% delle autorizzazioni di cassa contro il 12,9% del 1997.

Secondo notizie fornite dal Servizio, la Commissione di Alta Consulenza per la Ricerca Ambientale ha approvato, nel corso del 1997, 15 progetti di ricerca in materia ambientale.

A seguito dell'approvazione dei progetti sono stati complessivamente erogati, a favore degli Enti ed Istituti di Ricerca esecutori dei progetti, 5,4 miliardi quale prima quota di cofinanziamento - pari al 40% del totale complessivo - per l'inizio dei lavori di ricerca.

Al Servizio è stata, inoltre, attribuita la vigilanza sull'Agenzia Nazionale di protezione dell'Ambiente - ANPA.

2.12.1 Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA).

Con l'adozione del Regolamento che disciplina le modalità di organizzazione dell'ANPA e delle articolazioni periferiche ARPA e APPA⁹⁹ - emanato con d.P.R. 7 giugno 1997 - si è concluso, a tre anni dall'istituzione dell'Agenzia, il ciclo normativo delle istituzioni deputate a livello centrale e decentrato alla salvaguardia ambientale¹⁰⁰.

Resta, peraltro, l'esigenza di semplificare e armonizzare la cospicua mole di disposizioni normative e tecniche che - determinata da situazioni di emergenza e da crisi ambientali - stenta a costituirsi in un insieme organico di prescrizioni in grado di tradursi in informazioni facilmente accessibili e tra loro interagibili.

In particolare, le difficoltà di dialogo e di interazione tra i vari soggetti titolari di competenze in materia di salvaguardia ambientale ha finora ostacolato la convergenza verso le istituzioni di vertice¹⁰¹ di un flusso aggiornato e significativo di informazioni necessarie alla conoscenza dell'ambiente e alla impostazione, verifica e adeguamento delle politiche ambientali; ciò ha provocato anche l'avvio di numerose procedure di infrazione da parte della Comunità Europea nei confronti dell'Italia che si sarebbero evitate (nei casi in cui i dati richiesti erano già disponibili e gli inadempimenti contestati inesistenti) ove la situazione reale fosse stata conosciuta a livello centrale.

La percezione di tali carenze e difficoltà di raccordo e l'esigenza che siano superate tempestivamente mediante sistemi di rilevazioni e controlli più penetranti e mirati¹⁰², avvertite dall'ANPA, è alla base di un'ipotesi di lavoro incentrata nella realizzazione di un "sistema nazionale dei controlli" che realizzi la completezza dei dati sulla qualità dell'ambiente; l'omogeneizzazione di attività e risultati; strutture operative specializzate per settore, in modo da acquisire un'adeguata ed efficace conoscenza dello stato dell'ambiente.

Tale ipotesi di lavoro è, tuttavia, al momento realizzabile solo in parte, non essendosi ancora completata la rete delle Agenzie Regionali (ARPA)¹⁰³.

Intanto nel corso del 1997 l'ANPA e il Ministero dell'ambiente hanno provveduto alla ricognizione del SINA e delle risorse ancora disponibili da destinare al completamento del sistema e all'implementazione dei dati¹⁰⁴.

In ordine alle attività di ricerca affidate ad Istituti di ricerca e Università, in assenza di apposite direttive del Ministero dell'ambiente¹⁰⁵, le risorse disponibili - pari a 7,3 miliardi -

⁹⁹ ARPA: Agenzia Regionale; APPA: Agenzia per le province autonome di Trento e Bolzano.

¹⁰⁰ Ovviamente nei limiti in cui le future disposizioni normative di assetto delle strutture di Governo, ipotizzate dalla legge n. 59/97 e in parte attuate dal recente decreto legislativo n. 112/98, non comportino ulteriori modificazioni istituzionali.

¹⁰¹ Governo e in particolare Ministero dell'ambiente; Ministero dei Lavori Pubblici; ISTAT; ANPA.

¹⁰² Come si rileva dal programma delle attività da sviluppare, elaborato dall'ANPA (ANPA-Sistema nazionale dei controlli in campo ambientale. Registri e criteri di realizzazione - serie - "Documenti" 2.1998).

¹⁰³ Non risultano ancora costituite la maggior parte delle Agenzie Regionali del Centro-Sud; mancano infatti Abruzzo - Molise - Lazio - Puglia - Calabria - Sardegna e Sicilia.

¹⁰⁴ Vedi paragrafo 2.3 su VIA.

¹⁰⁵ Emanate, invece, per il 1998 con nota del 12.1.1998 nella quale sono indicati i settori prioritari sui quali dovranno concretarsi le attività dell'ANPA (gestione dei rifiuti, con particolare riferimento ai rifiuti radioattivi - sui

sono state ripartite nei seguenti settori: 1) caratterizzazione dell'ambiente e del territorio¹⁰⁶; 2) prevenzione e risanamento ambientali¹⁰⁷; 3) fenomeni ad effetto globale¹⁰⁸; 4) strategie integrate e promozione¹⁰⁹.

Senza entrare nel merito della gestione condotta dall'ANPA nel corso del 1997, che spetta da altra articolazione della Corte¹¹⁰, si osserva che l'attuale organico - fissato in 285 unità da portare a 600 - risulta di fatto costituito dal personale appartenente all'ex Direzione DISP dell'ENEA, trasferito all'ANPA, e da un esiguo contingente di personale comandato presso l'Agenzia dall'ENEA e da altre amministrazioni dello Stato. Al 31.12.1997 le unità di personale presenti in servizio sono diminuite da 258 a 247.

Le risorse iscritte sul bilancio del 1997 del Ministero dell'ambiente per un ammontare complessivo di 38 miliardi circa¹¹¹, non erogate nel corso del 1997, risultano trasferite nei primi mesi del 1998.

3. Attività contrattuale.

Nel corso del 1997 l'Amministrazione ha stipulato convenzioni e contratti - sottoposti al controllo preventivo di legittimità - per un ammontare complessivo di 102 miliardi circa.

Si segnalano, tra i più significativi, la convenzione stipulata dall'Ispettorato per la Difesa del mare con il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto - dell'ammontare di 2,4 miliardi - riguardante l'attività di vigilanza e pattugliamento marittimo in funzione di prevenzione e lotta all'inquinamento marino; l'atto aggiuntivo alla Convenzione stipulata nel 1995 con il "Consorzio Campania Ecologia" - dell'importo di 50,1 miliardi - per la realizzazione del progetto riguardante la creazione di una struttura di servizi per l'ambiente; inoltre sono stati stipulati dal Servizio VIA alcuni contratti, eseguiti in economia - per un importo complessivo di 50 milioni -, ad esclusione del contratto relativo al quinto d'obbligo - per un importo di oltre 47 milioni - riguardante il contratto stipulato con la Planning Ricerche e Studi relativamente al "Servizio di monitoraggio SINA", stipulato a licitazione privata.

E', infine, da segnalare la transazione - dell'importo di 49,3 miliardi - intervenuta tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministero dell'ambiente - Difesa del mare - e l'Ambiente Spa in proprio e quale mandataria dell'Associazione temporanea di Imprese ATI-ENI-IRI, conseguente alla fornitura di servizi effettuati in seguito al sinistro occorso alla nave Haven.

quali, peraltro l'ANPA ha già svolto indagini e controlli specifici -, in relazione agli obiettivi fissati dal decreto legislativo n. 22/97; tutela delle acque, con particolare riferimento al riciclo e al riuso dell'acqua; bonifica di aree inquinate e siti industriali; rischi industriali; biodiversità e conservazione della natura; azioni contro la desertificazione).

¹⁰⁶ Le ricerche - per un ammontare complessivo di 2,1 miliardi - hanno interessato le metodologie e le tecniche di monitoraggio.

¹⁰⁷ Con ricerche specifiche su risorse idriche; inquinamento atmosferico e acustico; gestione rifiuti; tecnologie ecocompatibili ecc. per un ammontare di 3,2 miliardi.

¹⁰⁸ Ad esempio clima globale; tutela della biodiversità; desertificazione, per un ammontare di 1,2 miliardi.

¹⁰⁹ Esempio Sviluppo sostenibile, strumenti di politica ambientale ecc. per un ammontare di 795 milioni. Su 64 temi di ricerca, con tempi di esecuzione da un minimo di 2 mesi ad un massimo di 5 anni - per la partecipazione al programma di cooperazione internazionale sugli incidenti ai reattori nucleari, promosso dalla USNQC statunitense - 29 sono ancora in corso di definizione e manca l'indicazione del contraente.

¹¹⁰ Ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259/58.

¹¹¹ 8,079 miliardi sul capitolo 3921 delle spese correnti e 30 miliardi sul capitolo 8370 del conto capitale. Nel corso del 1997 risultano erogati solo 191 milioni per spese di funzionamento dell'ANPA. 190 dei quali destinati al personale.