

La più recente legislazione di settore e lo snellimento delle procedure di concertazione dovrebbero consentire il superamento di queste difficoltà.

Permangono squilibri e inadeguatezze tecniche negli organismi locali che, ai sensi del decreto legislativo n. 112/98, dovranno assumere direttamente competenze che richiedono capacità di programmazione e di coordinamento anche interterritoriale, tenuto conto che anche a livello locale gli strumenti di tutela ambientale interagiscono tra loro e si condizionano reciprocamente.

Ne deriva l'esigenza di identificare, nel quadro istituzionale della nuova regionalizzazione, un unico centro di imputazioni, caratterizzato dalla completezza dei dati conoscitivi anche a livello sovranazionale e da competenze normative e programmatiche di indirizzo connesse a procedimenti di concertazione con le autonomie territoriali.

Tale sembra essere l'orientamento politico più recente che ha ipotizzato, con lo schema di decreto legislativo sull'organizzazione del Governo, la creazione di un dicastero dell'ambiente e del territorio.

Nella situazione attuale, all'interno dell'Amministrazione, si impone una maggiore attenzione alle esigenze del coordinamento tra i vari Servizi, attualmente carente, come emerge dall'analisi complessiva della gestione 1998 e come risulta dalle osservazioni formulate nella relazione al Ministro sul programma 1998, presentata dal Servizio VIA.

La debole significatività dei documenti di programma finora adottati dal Ministro dell'Ambiente, ai sensi del decreto legislativo n. 29/93 (come modificato dal decreto legislativo n. 80/98), evidenzia la scarsa attenzione nei confronti delle profonde modificazioni istituzionali conseguenti al trasferimento di competenze ex disposto del d.lgs.

n. 112/98 e legate all'annunciata ristrutturazione organizzativa e funzionale dalla quale dovrebbe sorgere il Ministero dell'Ambiente e del territorio.

Tali modificazioni, già prefigurate dalla legge n. 59/97, avrebbero dovuto portare ad una impostazione della programmazione annuale 1998, diretta, innanzitutto, a privilegiare la visione d'insieme delle attività di competenza del Ministero individuando gli obiettivi al cui perseguimento concorrono attivamente più centri di responsabilità.

Queste esigenze di unificazione e di completezza istituzionale devono essere realizzate in sintonia con il quadro del decentramento quale emerge dal decreto legislativo n. 112/98.

La soppressione del Piano triennale di tutela ambientale, finora definito dall'Amministrazione Centrale con l'apporto propositivo degli enti decentrati allarga l'area delle autonomie regionali. E' da valutare positivamente sia la piena attribuzione alle Regioni e agli Enti locali delle funzioni amministrative attive e di gestione sia il potenziamento di compiti di programmazione affidati alle Regioni. Appare tuttavia necessario un quadro di riferimento programmatico globale di assetto del territorio che renda compatibili - sotto il profilo della salvaguardia ambientale e dell'uso del territorio - gli interventi infrastrutturali, a partire da quelli di più penetrante impatto, da quelli interregionali e da quelli nelle aree a rischio.

Un altro punto nodale è costituito - come già segnalato nella Relazione al Parlamento dello scorso anno - dalle interconnessioni tra difesa del suolo e regime di protezione e utilizzazione delle acque: il superamento dell'attuale frammentazione di competenze tra Ministeri, Regioni, Autorità di bacino, senza delimitazioni precise nell'assunzione delle responsabilità, dovrà essere riordinato nell'ambito del processo di riforma dell'assetto del Governo.

Il decentramento dovrebbe eliminare i ritardi e i rimpalli di responsabilità tra Amministrazione Centrale e Regioni ed Enti decentrati nella predisposizione dei programmi di investimento, fra i quali si pongono gli interventi di smaltimento e di trattamento dei rifiuti.

Dall'esame del rendiconto 1998 emergono anche aspetti positivi della gestione, tra i quali si segnala il consistente aumento nell'utilizzazione delle risorse, con il riscontro positivo dell'incremento dei pagamenti che può costituire un indicatore dell'avvio concreto dei programmi approvati.

Ancora assolutamente insufficienti sono gli elementi forniti per una valutazione dell'efficacia e dell'economicità della gestione; elementi che, in assenza del filtro costituito dal Servizio di controllo interno, concretamente non operativo, non consentono di effettuare comparazioni attendibili tra risorse utilizzate, adeguatezza dei procedimenti amministrativi, risultati conseguiti.

Un elemento da evidenziare è rappresentato dalla ricerca di incentivi per lo sviluppo di tecnologie pulite (art.2 legge n. 344/97) e di deterrenti all'aumento delle emissioni inquinanti, sia atmosferiche che sonore, perseguito anche attraverso lo strumento fiscale: l'art.18 della legge n. 449/97 - collegata alla legge finanziaria 1998 - ha previsto un'imposta erariale regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili; l'art.24 - comma 38 - ribadisce la validità della tassa sui rifiuti solidi urbani (vedasi anche l'art.49, comma 12); l'art.17 - comma 29 - ha istituito una tassa sulle emissioni dei grandi impianti industriali di combustione.

Da ultimo, l'art. 11 della legge n. 133/99 - riguardante disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale - ha conferito una delega al Governo

per l'introduzione di incentivi con finalità ecologiche, fissando priorità e criteri direttivi rivolti: allo sviluppo di tecnologie pulite; al trasferimento del prelievo fiscale dal lavoro al consumo delle risorse naturali, al fine di incrementare l'occupazione; a migliorare l'efficienza ambientale del sistema produttivo mediante l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili; ad incentivare gli investimenti delle imprese - anche mediante detrazioni fiscali del costo dei marchi e dei brevetti concessi in ambito europeo - verso processi produttivi che comportino risparmi energetici.

Infine, a parziale compensazione dei costi sostenuti dall'Amministrazione per le istruttorie riguardanti la valutazione di impatto ambientale, l'art.27 della recente legge 30 aprile 1999 n.136 ha posto a carico del soggetto committente di un progetto di entità superiore ai 100 miliardi - da sottoporre a valutazione di impatto ambientale - il versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma pari allo 0,5% del valore delle opere da realizzare.

1. Quadro di riferimento programmatico

1.1 Programmazione 1998-2000

Nel documento di programmazione economica e finanziaria per il 1998-2000 le politiche di salvaguardia ambientale sono appena accennate e riferite sostanzialmente alle possibilità che lo sviluppo delle tecnologie ecocompatibili offre per un uso più efficiente delle risorse disponibili soprattutto per facilitare la crescita dell'occupazione sotto il profilo quantitativo e qualitativo.

Particolare attenzione è stata riservata alle misure fiscali rivolte a far emergere i costi delle risorse ambientali¹; tali forme di prelievo, secondo le previsioni programmatiche.

¹ Tali misure sono state concretamente adottate dalla legge n.449/97 (collegata alla legge finanziaria 1998) che, da un

dovrebbero alleggerire l'attuale prelievo fiscale sul lavoro, contribuendo per questa via ad un aumento dell'occupazione.

Anche il patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, (concluso a dicembre 1998 tra il Governo e le parti sociali) ha coinvolto il Ministero dell'Ambiente in misura marginale relativamente alla risoluzione di alcune criticità riguardanti l'attuazione del decreto "Sblocca Cantieri" (art.13, legge n.135/97) e nella formazione di un "Comitato Nazionale" costituito nell'ambito CIPE dalle Amministrazioni Centrali e dalle parti economiche e sociali, per il coordinamento e l'integrazione dei diversi livelli di intervento diretti alla promozione dell'investimento pubblico anche attraverso la "finanza di progetto".

Al centro delle politiche di investimento sono identificati "grandi assi di intervento" tra i quali assume rilevanza la valorizzazione delle risorse naturali e ambientali attraverso l'attuazione degli interventi di difesa del suolo e sui Parchi Nazionali, il corretto uso del territorio e delle acque, la riqualificazione delle aree urbane; un'attenzione particolare è rivolta ai procedimenti di valutazione di impatto ambientale per i quali sono auspiccate efficaci procedure di componimento delle controversie ai fini dell'accelerazione e della certezza delle valutazioni conclusive.

Il disegno di legge AS 422-A - approvato dal Senato e riguardante "un'autorizzazione unica in materia ambientale" - è diretto a conseguire una drastica riduzione dei tempi attualmente necessari per l'autorizzazione alla realizzazione di interventi compatibili con il rispetto delle norme dirette alla salvaguardia ambientale.

Altrettanto significativo è l'impegno assunto nei confronti della valorizzazione dei

lato, ha ridotto del 23% l'ammontare del canone dovuto per la concessione di beni del demanio marittimo a favore delle associazioni ambientaliste in modo da incrementare le attività dirette alla valorizzazione degli ecosistemi naturali marini e costieri (art.10) e, dall'altro, in aggiunta alla tassazione sui rifiuti, ha istituito una nuova tassa sulle emissioni di anidride solforosa, prodotte dai grandi impianti di combustione (art.17) e una nuova imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (art.18).

Parchi Nazionali con particolare riferimento a quelli ricadenti nelle aree del Mezzogiorno² da attuare mediante l'ampliamento e il miglioramento dell'offerta turistica³, il sostegno all'artigianato tipico e il restauro del patrimonio architettonico.

A tal fine, il Ministero dell'Ambiente ha svolto un ruolo di indirizzo e di assistenza tecnica per l'individuazione degli interventi, la loro integrazione e la loro corretta progettazione.

E' rivolto al futuro, il programma di sviluppo della Val d'Agri da realizzare mediante lo sfruttamento delle risorse petrolifere che, inserito tra le priorità della programmazione 1999-2001, interessa il Ministero dell'Ambiente sotto il profilo della compatibilità ambientale delle attività estrattive. Al fine di controbilanciare le alterazioni dell'ambiente, indotte dall'attività di estrazione, l'ENI e la Regione Basilicata hanno stipulato un accordo che prevede interventi di integrazione e monitoraggio ambientale, nonché la conversione produttiva del gas associato alle estrazioni per produrre energia elettrica a basso costo.⁴

1.2 Direttive

Con provvedimenti programmatici dell'aprile 1998, il Ministro dell'Ambiente ha dato attuazione, in sostanza solo formalmente, alle disposizioni degli artt.3 e 14 del decreto legislativo n.29/93 come poi sostituiti dagli artt. 3 e 9 del decreto legislativo n.80/98.

Si tratta di un'ottemperanza formale in quanto in concreto manca un quadro

²Cilento e Vallo di Diano; Vesuvio; Gargano; Pollino; Sila e Aspromonte per una superficie complessiva di oltre 600.000 ettari.

³32 progetti di intervento già finanziati dal CIPE a fine 1996 per un importo globale di 19 miliardi riguardano la creazione di infrastrutture di base per la fruizione dei parchi quali i sentieri e la cartellonistica di segnalazione; i centri visita; le strutture ricreative.

⁴Le interconnessioni tra Ministero dell'Ambiente e Ministero dell'Industria sono numerose: l'analisi congiunta delle risorse che interagiscono espone impegni complessivi per 86.6 miliardi (su 138.1 miliardi disponibili): pagamenti per 90.1 miliardi e residui totali per 462.5 miliardi, relativi soprattutto ai ritardi nell'attuazione degli interventi di risanamento ambientale delle aree a rischio a prevalente origine industriale.

Per osservazioni specifiche sull'accordo vedere determinazione Sezione Enti n. 34 del 21 maggio 1999.

programmatico unitario delle attività da esercitare nel corso dell'esercizio. Infatti, al posto di un unico provvedimento contenente le indicazioni programmatiche, ma anche concretamente operative, degli obiettivi da conseguire puntualmente in relazione alle risorse finanziarie e strumentali disponibili e quantificate nel bilancio preventivo - da valutare alla luce di indici quantitativi e qualitativi rapportati all'attività svolta - sono stati adottati tanti provvedimenti quanti sono i Servizi dell'Amministrazione, senza indicazioni complessive di sintesi tali da coordinare tra loro le dirette attività di pertinenza, ai fini di una maggiore sinergia interna. Inoltre mancano quasi del tutto puntuali indicazioni sulle priorità da privilegiare che non siano sostanzialmente ripetitive delle competenze istituzionali; le priorità indicate nelle proposte formulate dai Servizi sono state acriticamente recepite e nell'indicazione degli obiettivi non risultano individuati gli elementi di misurazione e comparazione delle attività necessarie al conseguimento dei risultati sperati, ai fini del giudizio di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Relativamente ai rapporti con il Servizio di controllo interno, inserito nell'organigramma del Gabinetto e che dovrebbe fornire la griglia degli elementi di valutazione e comparazione delle attività strumentali al conseguimento degli obiettivi, sia sotto il profilo della struttura organizzativa che relativamente al grado e alla qualità nell'utilizzazione concreta delle risorse, non risultano esercitati poteri di stimolo, richieste di indagini e rilevazioni per lo snellimento dei procedimenti amministrativi e per l'eventuale evidenziazione di duplicazioni, carenze strutturali, spreco o sottoutilizzazione di risorse finanziarie.

Infatti, il Servizio di controllo interno, peraltro istituito con notevole ritardo rispetto ad altre Amministrazioni, lamenta mancanza di "input", gravi carenze organizzative e strumentali,

disinteresse istituzionale e, finora, non è stato in grado di fornire alcun elemento utile a qualsiasi tipo di valutazione.

2. Aspetti finanziari della gestione. Dati complessivi

Il rendiconto dell'esercizio 1998, riguardante lo stato di previsione del Ministero dell'Ambiente, espone i seguenti dati di competenza (espressi in miliardi).

Stanziamenti iniziali	531,3
Stanziamenti definitivi	1.164,4
Impegni totali su massa impegnabile	1.116,9
Impegni effettivi di competenza	910,6
Pagamenti totali *	1.206,2
Residui **	1.704,4
Economie ***	124,2

* di cui 484,5 miliardi sulla competenza

** 144,1 miliardi si riferiscono a residui di stanziamento; 1.560,3 miliardi rappresentano residui propri.

*** di cui 2,2 miliardi sono perenti agli effetti amministrativi.

Rispetto all'esercizio precedente tutte le suindicate voci presentano consistenti aumenti.

Infatti gli stanziamenti definitivi, quasi raddoppiati rispetto alle previsioni iniziali, sono complessivamente aumentati del 64,2% rispetto al 1997 anche in conseguenza dell'attribuzione di nuove risorse in capitoli mantenuti in bilancio per memoria o per la gestione dei soli residui e rifinanziati sulla competenza in corso di esercizio, e in conseguenza dell'istituzione di nuovi capitoli nonché per effetto dell'attribuzione effettuata dal CIPE - successivamente all'approvazione della legge di bilancio - di consistenti risorse

dirette a fronteggiare spese per interventi di risanamento e bonifica dei territori ricadenti nelle aree depresse⁵.

Anche gli indici di utilizzazione della massa impegnabile sono in aumento rispetto al 1997.

Altrettanto significativo è l'aumento dei pagamenti, più che raddoppiati nelle spese correnti e quasi triplicati nelle spese in conto capitale e più specificamente nei trasferimenti a confermare l'avvio concreto dei programmi di salvaguardia ambientale soprattutto nei comparti dello smaltimento dei rifiuti e negli interventi di disinquinamento⁶.

La politica di contenimento delle spese ha suggerito, a fine esercizio 1997, una diversa e più uniforme modalità di accertamento dei residui passivi da mantenere in bilancio, modalità riprodotta anche per l'esercizio 1998; fermo restando l'ammontare dei residui passivi propri, corrispondenti a risorse già impegnate entro il 31.12.1998, è stata disposta la riduzione dei residui di stanziamento da riportare nel bilancio 1999 per la parte corrispondente a risorse non impegnate nel corso dell'esercizio e non strettamente correlate a programmi già operativi⁷.

Pertanto, su un ammontare complessivo di residui di stanziamento al 31.12.1998 - pari a 321,5 miliardi, 192,7 dei quali sulla competenza - e a richieste di conservazione in bilancio per 204,3 miliardi, i residui di stanziamento iscritti all'1.1.1998 sono ammontati a

⁵In particolare risultano complessivamente reinscritti in bilancio residui passivi perenti per 41,5 miliardi (capitoli 7001 - 7101 - 7702 - 7704 - 7706) e rifinanziamenti sulla competenza per complessivi 667 miliardi, 132,9 dei quali per l'attuazione di interventi di risanamento e bonifica nelle aree depresse (capitoli 7413 - 7709) e 110 miliardi per interventi di tutela del rischio idrogeologico e di prevenzione per le aree a rischio (capitolo 7008). Sul totale delle suindicate risorse le erogazioni sono ammontate a 459 miliardi, ivi compreso il 98% circa dei residui perenti, reinscritti in bilancio nel corso dell'esercizio, con pagamenti sulla competenza per 280,2 miliardi e residui complessivi per 527,4 miliardi.

Le risorse giuridicamente vincolate (spese obbligatorie) sono complessivamente ammontate a 437 miliardi circa (stanziamenti di competenza), pari al 37,5% del totale degli stanziamenti.

⁶Per un ammontare complessivo di trasferimenti tra i 500 e i 600 miliardi; resta, tuttavia, ancora molto elevato l'ammontare delle risorse da trasferire.

⁷DPCM 16.1.98 per i residui di stanziamento da mantenere all'1.1.98 e DDPCM 25.2.99 e 21.4.99 per quelli da riportare all'1.1.99 che, su un ammontare indicato dall'Amministrazione in 204,3 miliardi, sono stati determinati in 144,1 miliardi.

211,4 miliardi, mentre quelli da riportare all'1.1.1999 ammontano a 144,1 miliardi, 60,2 miliardi in meno rispetto alla richiesta dell'Amministrazione.

Le somme andate in economia sono inferiori del 30% a quelle registrate nel precedente esercizio.

2.1 Massa impegnabile e impegni

La massa impegnabile di 1.375,9 miliardi, costituita dagli stanziamenti di competenza più i residui di stanziamento risultanti all'1.1.1998⁸ è stata utilizzata nel corso dell'esercizio mediamente all'81,2%⁹ con percentuali di oltre l'84% nella categoria dei trasferimenti sia di parte corrente (pari al 100%) che in conto capitale e intorno al 70% negli investimenti diretti a totale carico dello Stato.

La significatività dei dati suindicati non è, tuttavia, omogenea.

Infatti, le risorse impegnate per trasferimenti alle Regioni, agli enti locali e ad altri enti decentrati, rappresentano per il Ministero accantonamenti contabili assimilabili a prenotazioni di risorse, cui non corrispondono necessariamente attività progettuali e gestionali dell'ente destinatario già compiutamente individuate. Si tratta, quindi, di una "messa a disposizione di risorse finanziarie" che si perfezionerà al momento dell'effettivo trasferimento dei fondi (=pagamenti), che generalmente interviene anche a lunga distanza di tempo, per "tranche" successive erogate a progetto esecutivo definito. La non effettiva spendibilità delle risorse così impegnate consente all'Amministrazione la revoca degli impegni (in tutti i casi in cui gli interventi cui si riferiscono non possono essere realizzati) e la redistribuzione delle risorse recuperate, previa una nuova valutazione di priorità e fattibilità degli interventi deliberata dal CIPE.

⁸Pari a 211,4 miliardi, diminuiti del 42% circa rispetto al precedente esercizio.

⁹La percentuale scende al 79% della massa impegnabile relativamente agli impegni del Titolo II.

L'attività svolta dall'Amministrazione nell'area dei trasferimenti è un'attività priva di indicazioni concrete sugli interventi da realizzare, senza adeguati strumenti di valutazione comparativa delle iniziative regionali da inquadrare a livello di programmazione nazionale integrata e con difficoltà di concertazione con gli enti destinatari finali delle risorse.

Del tutto diversa è la responsabilità che l'Amministrazione assume nell'area degli interventi diretti¹⁰; in quest'area l'impegno di risorse corrisponde ad atti formali in senso proprio che trovano rispondenza in interventi già perfezionati sotto il profilo progettuale con gare d'appalto già definite - ove necessario - e controparte o esecutori individuati; è un'attività composita nei confronti della quale gli adempimenti tecnici direttamente finalizzati all'impegno delle risorse sono spesso più complessi e defatiganti della concreta erogazione finanziaria.

2.2 Massa spendibile e pagamenti

La massa spendibile di 3.034,8 miliardi - costituita dallo stanziamento '98 di competenza e dal totale dei residui passivi derivanti da precedenti esercizi, pari a 1.870,4 miliardi - è stata ridotta dalle autorizzazioni di cassa a 1.774,8 miliardi, con una riduzione del 6% circa rispetto all'analogo dato del '97, ma in aumento del 40% circa rispetto alle autorizzazioni di cassa inizialmente preventivate¹¹; rispetto al 1997 la massa spendibile è aumentata del 7,7%, il rapporto tra la massa spendibile e le autorizzazioni di cassa è sceso al 58,5%, mentre è notevolmente aumentato il rapporto non solo tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa ma anche rispetto alla massa spendibile¹².

¹⁰Si tratta, tra l'altro, della programmazione triennale per le aree naturali protette, peraltro soppressa dal decreto legislativo n.112/98; dell'istituzione dei parchi nazionali; del potenziamento dei servizi tecnici di controllo dello stato dell'ambiente; della costruzione e dell'acquisto di mezzi da adibire al controllo degli inquinamenti marini ecc.

¹¹Pari a 1.006,7 miliardi

¹²Tale rapporto si è infatti elevato al 39,75% rispetto alla massa spendibile e al 70% circa rispetto alle autorizzazioni di cassa.

Persiste, ma con una notevole riduzione rispetto al passato, il maggior peso percentuale dei pagamenti di parte corrente rispetto a quelli del conto capitale (79,2% delle autorizzazioni di cassa del Titolo I a fronte del 65,1% del Titolo II)¹³.

Un andamento negativo, già segnalato nelle precedenti relazioni, ma ulteriormente aggravatosi nel corso del 1998, si riscontra nei pagamenti a favore degli interventi a totale carico dello Stato¹⁴ che comprendono tutte le attività più significative in gestione diretta dell'Amministrazione.

2.3 Residui

I residui totali al 31.12.1998 sono ammontati a 1.704,4 miliardi, in diminuzione di circa il 14% rispetto al precedente esercizio e mediamente del 30% rispetto al triennio precedente¹⁵.

L'ammontare complessivo dei residui è composto per 144,1 miliardi da residui di stanziamento e per 1.560,3 miliardi da residui propri.

L'analisi della consistenza dei residui totali per categorie di spesa vede al primo posto il comparto degli investimenti nel settore della tutela delle acque, dei rifiuti e del suolo con 794,3 miliardi di residui (35,6 dei quali di stanziamento) per oltre la metà riferibili ad investimenti diretti all'attuazione dei piani di disinquinamento (capitolo 7705), in gestione al Servizio Acque, Rifiuti e Suolo (ARS); seguono a notevole distanza i residui totali riguardanti gli investimenti nel comparto dell'inquinamento acustico e atmosferico (Servizio

¹³Lo stesso rapporto nel 1995 era del 67,3% contro il 19,8%; nel 1996 era del 62,8% contro il 27,6% e nel 1997 era del 46,1% contro il 22,9%.

¹⁴Nonché di alcuni capitoli delle spese correnti, riguardanti attività di raccolta ed elaborazione dei dati sull'ambiente. Il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa negli investimenti diretti è sceso all'11,4%; era del 25,4% nel 1997 e solo del 2,2% nel 1996.

¹⁵Tale dato va tuttavia letto alla luce delle riduzioni apportate ai residui di stanziamento - pari a 60,2 miliardi - dal DPCM 21.4.1999.

IAR), con 248,3 miliardi (di cui meno di 3 miliardi di stanziamento) da attribuire circa al 50%¹⁶ ciascuno ai piani di disinquinamento e alla prevenzione dell'inquinamento acustico e atmosferico. Al terzo posto con oltre 205,9 miliardi di residui totali (di cui solo 2,6 miliardi di stanziamento) si pongono gli investimenti diretti al risanamento e alla valorizzazione del territorio, in gestione agli Affari Generali.

Una segnalazione particolare meritano i residui di stanziamento risultanti nel capitolo 7008 (di nuova istituzione e in gestione al Gabinetto) pari a 77 miliardi.

Tali residui si riferiscono a risorse - pari a 110 miliardi - attribuite al bilancio del Ministero nella seconda metà del 1998, in conseguenza dell'entrata in vigore della legge 7 agosto 1998 n.183 che ha, tra l'altro, convertito il decreto legge n.180 del giugno 1998, riguardante misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico; la complessità dei procedimenti attuativi delle provvidenze disposte dalle norme che, come sempre in materia di tutela ambientale, coinvolgono una pluralità di soggetti portatori di interessi spesso non convergenti, non ha consentito di impegnare i fondi disponibili prima della scadenza dell'esercizio.

2.4 Economie

Al 31.12.1998 l'ammontare complessivo delle economie è risultato di 124,2 miliardi¹⁷ ancora in diminuzione rispetto ai precedenti esercizi.

Come per il passato, il valore più alto¹⁸ - sia pure in diminuzione rispetto agli esercizi precedenti - è stato rilevato nei trasferimenti ed è composto per l'assoluta maggioranza di mancati trasferimenti alle regioni e per poco meno di 7 miliardi di mancati trasferimenti agli

¹⁶I residui di stanziamento sono concentrati nella quasi totalità nel settore del disinquinamento acustico e atmosferico.

¹⁷A fronte di economie '96 per 493,8 miliardi e '97 per 417,3 miliardi.

¹⁸115 miliardi

enti pubblici dell'Amministrazione locale, conseguenti all'obbligo di utilizzare le giacenze di tesoreria.

2.5 Spesa globale COFOG

Oltre alle risorse attribuite al Ministero dell'Ambiente altre si rinvencono negli stati di previsione di alcune Amministrazioni centrali¹⁹, coinvolte in attività e interventi diretti alla salvaguardia ambientale.

Sulla base della classificazione OCSE, che comprende tutte le risorse comunque finalizzate alla tutela dell'ambiente, la ricostruzione della spesa effettuata nell'intero comparto espone 3.951,3 miliardi di risorse stanziare sulla competenza dell'esercizio 1998; autorizzazioni di cassa per complessivi 5.205,8 miliardi; impegni globali lordi per 3.814,1 miliardi e pagamenti complessivi per 3.773,1 miliardi.

Tali dati sono comprensivi delle risorse in gestione al Ministero dell'Ambiente.

3. Analisi per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità

I dati sin qui analizzati nel loro complesso assumono valenze più specifiche e significative in sede di valutazione delle attività dell'Amministrazione, distinte per funzioni-obiettivo.

¹⁹Le altre Amministrazioni sono la Presidenza del Consiglio dei Ministri che nel 1998 ha gestito risorse per 22,4 miliardi sulla competenza, con autorizzazioni di cassa per 46 miliardi, e pagamenti complessivi per 22,1 miliardi; il Ministero del tesoro con 942 miliardi sulla competenza, autorizzazioni di cassa per 1.150 miliardi e pagamenti per 911,7 miliardi; il Ministero dei Lavori Pubblici con 1.466,7 miliardi sulla competenza, autorizzazioni di cassa per 1.812 miliardi, e pagamenti per 1.386,8 miliardi; il Ministero dei Trasporti e della Navigazione con stanziamenti di competenza per 40,7 miliardi, autorizzazioni di cassa per 41,4 miliardi e pagamenti per 30,1 miliardi; il Ministero delle Politiche Agricole con stanziamenti di competenza per 250,9 miliardi, autorizzazioni di cassa per 267,8 miliardi e pagamenti complessivi per 185,3 miliardi; il Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato con stanziamenti di competenza per 350 milioni, autorizzazioni di cassa per 10,2 miliardi e pagamenti per 347 milioni; il Ministero della sanità con stanziamenti di competenza per 9,3 miliardi, autorizzazioni di cassa di pari ammontare e pagamenti per 7,1 miliardi; il Ministero delle Comunicazioni con stanziamenti di competenza per 2,8 miliardi, autorizzazioni di cassa per 3,5 miliardi e pagamenti per 2,7 miliardi; il Ministero dei beni culturali con stanziamenti di competenza per 61,8 miliardi, autorizzazioni di cassa per 65,8 miliardi e pagamenti per 24,7 miliardi; il Ministero degli interni con risorse disponibili ed erogate per circa 1/2 miliardo; il Ministero delle Finanze con stanziamenti di competenza per 12,5 miliardi, autorizzazioni di cassa per 12,6 miliardi e pagamenti per poco più di 12 miliardi; ed, infine, il Ministero della Difesa con risorse per 6,5 miliardi, totalmente erogati..

Queste ultime, che rappresentano sostanzialmente le finalità tipiche assegnate a ciascuna Amministrazione dall'ordinamento, fanno capo ai centri di responsabilità coincidenti con i Servizi, a livello di Direzioni Generali, che compongono l'organigramma dell'Amministrazione e che sono rappresentati dal Servizio Affari Generali e Personale; dal Servizio Conservazione della Natura; dal Servizio sulle Acque, Rifiuti e Suolo (ARS); dal Servizio cui è intestata la valutazione di impatto ambientale, informazione ai cittadini e relazione sullo stato dell'ambiente (VIA); dal Servizio di Collaborazione agli organi di Alta Consulenza (SCOC); dal Servizio Inquinamento Acustico e Atmosferico (IAR) ed infine dall'Ispettorato centrale per la Difesa del mare, oltre al Gabinetto e agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, la cui funzione si esprime attraverso l'estrinsecazione delle direttive politiche, programmatiche e di coordinamento dei vari settori di competenza dell'Amministrazione.

In attuazione alle disposizioni dettate dalla legge n.94/97 e dal decreto legislativo n.279/97, le funzioni-obiettivo del Ministero dell'Ambiente, nell'elaborazione effettuata dalla Ragioneria Generale dello Stato, sono compendiate nelle voci "Difesa" - che al secondo livello si articola in "Difesa Civile" - e "Protezione dell'Ambiente" - che al secondo livello si articola in "Trattamento dei Rifiuti"; "Trattamento delle Acque Reflue"; "Riduzione dell'Inquinamento"; "Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici"; "Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente"; "Protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile" - .

Rispetto all'ipotesi di riclassificazione del bilancio per funzioni-obiettivo, elaborata dalla Corte già a partire dall'esercizio 1995, si osserva uno scadimento nella significatività

della rappresentazione delle funzioni del Ministero in conseguenza della non immediata percezione di attività fondamentali per la salvaguardia ambientale²⁰, per la cui corretta analisi è necessario spingersi sino al quarto livello di disaggregazione²¹.

La suindicata riclassificazione, forse sufficiente in sede di esame preventivo del bilancio e di esposizione generale delle politiche pubbliche di spesa, sembra inadeguata ai fini dell'analisi del rendiconto, il cui obiettivo nei confronti del Parlamento e del Paese è rappresentato dall'esposizione neutrale dei risultati dei più significativi aggregati di spesa, la cui rilevanza, non solo all'interno dell'Amministrazione, ma nei confronti di altre Amministrazioni ed Enti - come per la VIA -, sia immediatamente percepibile.

L'analisi complessiva, disaggregata per funzioni-obiettivo di I livello, vede al primo posto per ammontare di risorse disponibili - rappresentate dalla massa impegnabile - la "Protezione dell'Ambiente" con 1.349,8 miliardi²², che in effetti concentra pressoché tutti gli investimenti e le attività finalizzate alla tutela dell'ambiente, ad eccezione degli investimenti diretti a fronteggiare pubbliche calamità, oggetto della funzione-obiettivo "Difesa" - microfunzione di II livello "Difesa Civile" - cui sono state destinate risorse complessive per 26,1 miliardi.

I dati di sintesi della "Protezione dell'Ambiente" - quasi coincidenti con quelli complessivi - sono rappresentati dagli impegni totali pari a 1.091,1 miliardi, 890,6 dei quali rappresentano gli impegni effettivi; dalla massa spendibile di 2.966,6 miliardi, ridotta a

²⁰Si pensi all'attività di valutazione dell'impatto ambientale, che costituisce l'indispensabile presupposto di buona parte dei più importanti manufatti che insistono sul territorio, inserita, nello schema della Ragioneria, al IV livello della funzione-obiettivo "Protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile".

²¹Infatti la nuova classificazione funzionale elaborata dalla Ragioneria si sviluppa su quattro livelli: i primi tre livelli di classificazione COFOG sono diretti al confronto con le altre realtà europee, utilizzandone il medesimo linguaggio; solo al quarto livello è possibile cogliere compiutamente gli obiettivi specifici di ciascuna Amministrazione.

²²Così distribuiti al II livello, in ordine decrescente: 462,6 miliardi per la "Riduzione dell'inquinamento"; 328,9 miliardi per la "Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici"; 292,9 miliardi per il "Trattamento delle acque reflue"; 102,7 miliardi per la "Protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile"; 89,8 miliardi per il "Trattamento dei rifiuti"; 72,9 miliardi per la "Ricerca e Sviluppo per la protezione dell'ambiente".