

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DATI CONTABILI PER FUNZIONE OBIETTIVO E MACROAGGREGATO
- Funzioni Obiettivo di 1°, 2°, 3° e 4° livello/Macroaggregato -
RESIDUI AL 31/12

1999

MINISTERO DEI BENI CULTURALI

Funzione obiettivo Funzione di 2° livello Funzione di 3° livello Funzione di 4° livello	SPESE DI FUNZIONAMENTO	di cui: DI PERSONALE	SPESE PER INTERVENTI	INVESTIMENTI	ALTRE SPESE	Totale
8.6 ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E RELIGIOSE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILI						
8.6.1 ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E RELIGIOSE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILI						
8.6.1.1 Indirizzo, programmazione, coordinamento ed attività normativa per le attività culturali	7.902	1.648	0	15	1.350	9.267
Totale funzione obiettivo di 3° livello	7.902	1.648	0	15	1.350	9.267
Totale funzione obiettivo di 2° livello	7.902	1.648	0	15	1.350	9.267
Totale funzione obiettivo	367.423	276.065	286.469	1.156.037	56.712	1.866.641
10 PROTEZIONE SOCIALE						
10.2 VECCHIAIA						
10.2.1 VECCHIAIA						
10.2.1.1 Trasferimenti alle gestioni previdenziali	0	0	111	0	0	111
Totale funzione obiettivo di 3° livello	0	0	111	0	0	111
Totale funzione obiettivo di 2° livello	0	0	111	0	0	111
Totale funzione obiettivo	0	0	111	0	0	111
Totale Amministrazione:	384.890	276.475	286.587	1.157.090	67.514	1.896.082

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEI BENI CULTURALI

Esercizio finanziario 1999

(Importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

	PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO CAT II	ACQUISTO BENI E SERVIZI CAT IV	TITOLO I				OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI CAT X + XI	TRASFERIMENTI CAT XII	TITOLO II				SPESA FINALE TIT I + II
			TRASFERIMENTI CAT V	INTERESSI CAT VI	ALTRE (1)	TOTALE			OPERAZIONI FINANZIARIE CAT 13 + 14	CAT 13+14+15	ALTRE (1)	TOTALE	
1 RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	0	0	0	0	0	0	109.724	17.386	0	0	0	127.110	127.110
2 STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	1.446.815	350.966	1.054.855	0	8.144	2.860.779	743.478	1.000.645	0	0	0	1.744.123	4.604.902
3 MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	1.446.815	350.966	1.054.855	0	8.144	2.860.779	853.201	1.018.031	0	0	0	1.871.233	4.732.012
4 IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	1.379.415	348.389	1.051.666	0	7.038	2.786.508	743.473	923.304	0	0	0	1.666.777	4.453.285
5 ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (1 - (4 + 6))	185	2.577	3.189	0	1.106	7.057	5	820	0	0	0	825	7.881
6 RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	67.214	0	0	0	0	67.214	0	76.522	0	0	0	76.522	143.736
7 IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	0	0	0	0	0	0	106.446	8.846	0	0	0	115.293	115.293
8 RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED. AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	3.277	8.540	0	0	0	11.817	11.817
9 IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	1.379.415	348.389	1.051.666	0	7.038	2.786.508	849.919	932.150	0	0	0	1.782.070	4.568.578
10 RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	67.214	0	0	0	0	67.214	3.277	85.061	0	0	0	88.338	155.553
11 RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 : 3)	95,34	99,27	99,70	0,00	86,42	97,40	99,62	91,56	0,00	0,00	0,00	95,24	96,53

(1) CALCOlate PER DIFFERENZA

(2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

	PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO CAT II	ACQUISTO BENI E SERVIZI CAT IV	TITOLO I				OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI CAT X + XI	TRASFERIMENTI CAT XII	TITOLO II				SPESA FINALE TIT I + II
			TRASFERIMENTI CAT V	INTERESSI CAT VI	ALTRE (1)	TOTALE			OPERAZIONI FINANZIARIE CAT 13 + 14	CAT 13+14+15	ALTRE (1)	TOTALE	
12 RESIDUI INIZIALI "F" + "C" AL 1/1	139.509	131.870	290.157	0	1.343	562.878	1.200.034	1.741.554	1.050	1.050	0	2.942.638	3.505.517
13 STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	1.446.815	350.966	1.054.855	0	8.144	2.860.779	743.478	1.000.645	0	0	0	1.744.123	4.604.902
14 MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	1.586.323	482.835	1.345.011	0	9.487	3.423.657	1.943.512	2.742.200	1.050	1.050	0	4.686.761	8.110.419
15 AUTORIZZAZIONI DI CASSA	1.544.852	389.536	1.199.420	0	9.088	3.142.897	1.222.160	1.034.108	1.050	1.050	0	2.257.318	5.400.214
16 PAGAMENTI SU COMPETENZA	1.100.941	241.469	766.770	0	5.551	2.114.731	267.011	319.197	0	0	0	586.208	2.700.939
17 RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	278.475	106.920	284.896	0	1.487	671.777	476.462	604.107	0	0	0	1.080.569	1.752.346
18 RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	345.689	106.920	284.896	0	1.487	738.991	476.462	680.628	0	0	0	1.157.090	1.896.082
19 PAGAMENTI SU RESIDUI	99.432	84.338	218.358	0	578	402.706	851.183	452.678	0	0	0	1.303.861	1.706.567
20 PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	1.200.373	325.807	985.128	0	6.129	2.517.437	1.118.194	771.875	0	0	0	1.890.069	4.407.506
21 ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) TOTALI (14 - (20 + 22))	-34.571	15.781	20.596	0	1.337	3.142	6	2.437	0	0	0	2.443	5.585
22 RESIDUI TOTALI "F" + "C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))	420.522	141.247	339.287	0	2.022	903.078	825.312	1.967.888	1.050	1.050	0	2.794.250	3.697.328
23 RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 : 14)	97,39	80,68	89,18	0,00	95,79	91,80	62,88	37,71	100,00	100,00	0,00	48,16	66,58
24 RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 : 14)	75,67	67,48	73,24	0,00	64,60	73,53	57,53	28,15	0,00	0,00	0,00	40,33	54,34
25 RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 : 15)	77,70	83,64	82,13	0,00	67,44	80,10	91,49	74,64	0,00	0,00	0,00	83,73	81,62

(1) CALCOlate PER DIFFERENZA

Capitolo XIX

Ministero dell'ambiente

1. Sintesi e conclusioni

2. Organizzazione e decentramento; *2.1 Programmazione e direttive generali;* *2.2 Provvedimenti organizzativi;* *2.3 Indicatori;* *2.4 Indicatori di impatto esterno.*

3. Personale; *3.1 N.O.E.;* *3.2 Servizio di controllo interno.*

4. Attività contrattuale; *4.1 Acquisto di beni e servizi;* *4.2 Attività contrattuale.*

5. Classificazione spese per funzioni-obiettivo. Dati complessivi; *5.1 Spese per interventi;* *5.2 Spese per investimenti;* *5.3 Spese di funzionamento;* *5.4 Dati per singole funzioni -obiettivo;* *5.5 Analisi per massa impegnabile e massa spendibile.*

6. Analisi delle spese per centri di responsabilità; *6.1 Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione con il Ministro;* *6.2 Ufficio del Consigliere ministeriale per la difesa del suolo (Gabinetto del Ministro);* *6.3 Affari generali e personale;* *6.4 Conservazione della natura;* *6.5 Centro di responsabilità A.R.S. (Acque rifiuti e suolo);* *6.5.1 Politiche pubbliche per la tutela delle acque interne;* *6.5.2 Dati di spesa relativi al piano straordinario per il collettamento e depurazione delle acque reflue;* *6.5.3 Situazioni di emergenza per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti;* *6.6 Centro di responsabilità V.I.A. (Valutazione impatto ambientale.);* *6.7 Centro di responsabilità S.C.O.C. (Servizio collaborazione organi di alta consulenza);* *6.7.1 Vigilanza sull'ANPA;* *6.7.2 Altre Attività;* *6.8 Centro di responsabilità S.I.A.R. (Servizio Inquinamento acustico ed atmosferico);* *6.9 Centro di responsabilità Ispettorato centrale per la difesa del mare.*

7. Atti normativi a rilevanza esterna, convenzioni ed accordi di programma.

8. Normativa comunitaria ed internazionale.

9. Normativa regionale e ruolo delle regioni.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1999 MINISTERO DELL'AMBIENTE

Funzione obiettivo	Importi in milioni di lire							
	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
2.2.1.5 - Interventi di emergenza e soccorso per calamità	600	620		386	386	392	24	215
5.1.1.1 - Contributi per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (raccolta, trattamento, recupero e commercializzazione)	49.297	58.293	46.604	43.102	42.957	39.110	36.879	6.243
5.1.1.2 - Contributi per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (raccolta, trattamento, recupero e commercializzazione) nelle aree depresse	126.791	98.091	98.091	126.791	126.791	92.519	34.272	0
5.1.1.3 - Contributi per la gestione dei rifiuti speciali e derivanti da bonifiche di siti inquinati	26.833	38.397	31.690	12.740	12.740	19.909	22.087	14.101
5.1.1.4 - Contributi per la gestione dei rifiuti speciali e derivanti da bonifiche di siti inquinati nelle aree depresse	145.458	118.314	118.299	145.446	145.446	107.945	58.521	16
5.2.1.4 - Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue civili	297.601	316.771	311.840	296.832	296.686	262.152	143.684	816
5.2.1.5 - Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue civili nelle aree depresse	27.061	29.135	29.135	27.061	27.061	20.567	34.521	0
5.2.1.6 - Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue agricole e industriali	284.685	302.949	300.331	275.896	275.896	247.796	129.069	8.795
5.2.1.7 - Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue agricole e industriali nelle aree depresse	27.061	29.135	29.135	27.061	27.061	20.567	34.521	0
5.3.1.1 - Tutela, disinquinamento e risanamento del suolo	292.121	305.537	304.684	283.561	283.134	276.566	183.136	8.570
5.3.1.2 - Tutela, disinquinamento e risanamento del mare e delle acque interne	358.190	473.794	368.198	347.116	346.689	320.522	499.242	11.243
5.3.1.3 - Tutela dell'aria e disinquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico	371.639	88.985	72.572	370.230	368.104	76.758	439.265	2.253
5.3.1.4 - Prevenzione nelle aree a rischio industriale	172.854	176.118	174.948	172.111	170.966	144.882	144.918	863
5.3.1.5 - Prevenzione nelle aree a rischio industriale nelle aree depresse	18.652	20.208	20.208	18.652	18.652	15.425	24.247	0
5.4.1.1 - Tutela e conservazione della fauna e della flora	32.824	18.369	8.572	30.176	24.820	12.672	36.338	3.352
5.4.1.2 - Tutela dei beni ambientali e paesaggistici	10.841	8.738	1.800	7.556	7.556	4.437	14.063	3.597
5.4.1.3 - Tutela dei beni ambientali e paesaggistici nelle aree depresse	18.652	20.208	20.208	18.652	18.652	15.425	24.247	0
5.4.1.5 - Tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine	208.871	278.785	154.845	203.448	200.594	165.312	143.607	12.298
5.4.1.6 - Tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine nelle aree depresse	39.379	26.130	26.130	39.379	34.123	20.838	46.846	0
5.4.1.7 - Tutela dell'ambiente nelle aree a rischio idrogeologico	496.710	504.710	503.000	496.639	427.639	504.562	69.976	71
5.5.1.1 - Studi e ricerche in materia di tutela ambientale e sviluppo delle tecnologie pulite	84.746	86.958	48.686	79.340	79.290	81.339	44.782	7.091
5.6.1.1 - Programmazione, coordinamento e monitoraggio politiche ambientali	53.536	59.975	8.752	49.802	47.180	39.367	27.650	4.840
5.6.1.2 - Vigilanza, prevenzione e repressione in materia ambientale	3.274	3.323		2.849	2.849	3.011	471	478
5.6.1.3 - Valutazione impatto ambientale	7.152	10.764	1.000	6.294	6.294	7.657	6.869	994
5.6.1.4 - Informazione, formazione ed educazione ambientale	65.685	82.227	61.963	60.678	50.864	47.656	86.981	5.447
TOTALE AMM.NE	3.228.516	3.156.533	2.740.690	3.141.797	3.042.429	2.547.386	2.286.216	91.285

1. Sintesi e conclusioni.

Nel documento di programmazione economica e finanziaria per il triennio 1999/2001 puntuali riferimenti venivano indicati per gli interventi per la tutela ambientale.

Nel quadro programmatico relativo alle infrastrutture, con l'obiettivo di consolidare la competitività delle aree locali, particolare attenzione era rivolta al sistema idrogeologico, in particolare per il potenziamento delle reti idriche del Mezzogiorno, con investimenti in parte coperti dal programma operativo QCS (1994-99), per la difesa del suolo (con interventi tesi al recupero dei ritardi nelle misure di prevenzione dei rischi del territorio) e per la riqualificazione delle aree urbane, affette da gravi fenomeni di abusivismo e di degrado fisico, specie nel Mezzogiorno.

(Gli interventi attivati per l'obiettivo 1 raggiungono al 31.12.1997 l'importo di 23.134 mld).

Sul piano internazionale e comunitario l'impegno previsto era notevole, sia per l'attuazione degli obiettivi della Conferenza di Kyoto (prevenzione dei cambiamenti climatici attraverso la riduzione dei gas-serra), sia nei settori in cui più necessario si rivela l'adeguamento ai parametri normativi comunitari e l'adozione di misure adeguate agli impegni assunti in campo europeo (depurazione delle acque, settore della gestione dei rifiuti, completamento delle bonifiche nei siti a rischio, sviluppo delle aree naturali protette, sostegno degli investimenti privati di cofinanziamento).

Come si riferisce nelle singole parti della presente relazione, per il perseguimento degli obiettivi programmatici non è mancato l'impegno sia sul piano della predisposizione degli strumenti normativi adeguati sia sul piano degli stanziamenti finanziari. Le autorizzazioni di spesa a carico del bilancio dello Stato per investimenti per la difesa del suolo e la tutela ambientale ammontano complessivamente a 17.083,62 mld per vari programmi di spesa, con impegni a tutto il 1999 per 12.168,30 mld e pagamenti per 9.617,38 mld. Per lo stesso settore a tutto il 1998 si erano avuti impegni per 11.148,8 mld e pagamenti nel 1998 per 1.394,3 mld (nel 1999 i pagamenti sono stati di 1.986,4; +42%; fonte Ministero del tesoro - Dipartimento della Ragioneria Generale). Nel bilancio del Ministero per l'esercizio 1999 risultano stanziamenti definitivi di competenza per investimenti per 2.528,6 mld (+184% rispetto all'esercizio precedente).

Per completezza si riportano i dati relativi ai pagamenti totali per la tutela dell'ambiente (funzioni COFOG) relativi ai dati di consuntivo 1999 degli altri Ministeri, che recano stanziamenti significativi al riguardo.

Ministero del tesoro: 546,848 mld;

(per le f.o. gestione dei rifiuti, gestione delle acque reflue e tutela dei beni ambientali e paesaggistici)

Ministero dei LL.PP.: 774,417 mld;

Ministero dei trasporti: 43,751 mld;

Ministero beni culturali: 14,632 mld.

Nel complesso di tutte le amministrazioni centrali (compreso il Ministero dell'ambiente) per la funzione suddetta le autorizzazioni di cassa sono ammontate nel 1998 a 105,3 mld e nel 1999 a 156,2 mld (+48%), mentre i pagamenti in conto competenza sono stati nel 1998 di 959,4 mld e nel 1999 di 2.827,4 mld (+194%).

L'analisi dei dati finanziari di bilancio e dell'esecuzione dei programmi di spesa, esposta dettagliatamente nei paragrafi successivi, evidenzia, peraltro, disfunzioni e ritardi, che trovano la loro fonte in molteplici cause.

Si riscontra, innanzitutto, una carenza programmatica nella elaborazione delle note preliminari al bilancio; tale carenza non trova poi un efficace correttivo nelle successive direttive ministeriali, sia perché queste risultano intervenute tardivamente, nel corso dell'esercizio, sia perché il loro contenuto è privo dei necessari collegamenti tra obiettivi,

risorse umane e finanziarie disponibili, verifica dei risultati a fine esercizio, che dovrebbero consentire anche di saggiare l'efficienza della gestione nel settore amministrato.

Si aggiungono, inoltre, esigenze correlate alla politica di contenimento del fabbisogno che, a fronte di stanziamenti programmatici consistenti, impongono in corso di esercizio ridimensionamenti delle poste di bilancio, anche con la riduzione dei residui di stanziamento previsti per leggi pluriennali di programma.

Difficoltà di concertazione tra le varie amministrazioni pubbliche, in particolare in sede di conferenza di servizi con le autorità titolari di funzioni decentrate, e rallentamenti dei procedimenti di spesa, documentati dalla consistenza dei notevoli residui di stanziamento e di competenza, contribuiscono a determinare ritardi di esecuzione dei programmi di spesa.

Sul piano organizzativo si segnala il notevole sforzo dell'Amministrazione per un'adeguata riforma dei servizi, anche se, peraltro, la prevista riorganizzazione dei Ministeri (d.lgs. n. 300/1999) comporterà, a breve distanza di tempo, l'avvio di una diversa ristrutturazione dell'impianto organizzativo (in tal senso è anche la motivazione della delibera della Sezione del controllo n. 26/2000, che, nell'ammettere al visto il D.P.R. 3.12.1999, concernente il regolamento per le strutture di livello dirigenziale del Ministero, ha segnalato la necessità che, al termine della fase temporanea, sia attuato il principio dell'autonomia gestionale dei dipartimenti attraverso l'eliminazione delle competenze unificate in materia di amministrazione del personale).

Un serio impegno si riscontra nell'accelerazione del procedimento per il decentramento delle funzioni, con l'adozione di moduli, che consentono il monitoraggio a livello centrale dell'andamento dell'erogazione delle risorse, indispensabile per un'adeguata programmazione generale concertata delle politiche pubbliche di settore, pur con la salvaguardia dell'autonomia di gestione e di spesa da parte degli organismi titolari delle nuove funzioni decentrate.

Una lievitazione si riscontra per le spese di funzionamento e per il personale (+3,4% per quest'ultima posta di bilancio), ricollegabile anche all'incremento nelle unità di dipendenti.

Gli stanziamenti per interventi subiscono anch'essi un notevole incremento (+57%), corrispondente ai nuovi programmi di gestione.

Una notazione particolare merita il ritardo nella strutturazione del Servizio di controllo interno, per il quale è stato di recente approvato il regolamento organizzativo, ed al cui impulso è ricollegabile anche l'adeguatezza della verifica dei risultati di gestione, secondo i parametri previsti dalle relative norme.

La gestione dell'attività contrattuale, sulla quale un giudizio più approfondito deve essere riservato all'Ufficio della Corte che esercita il controllo esterno successivo, palesa il consueto, accentuato ricorso alla stipulazione a trattativa privata, più volte censurato da questa Corte, che ha programmato al riguardo specifiche indagini.

Notevole appare l'impegno dell'Amministrazione per l'adeguamento delle norme interne alla normativa comunitaria in continua evoluzione, anche se taluni ritardi hanno portato al rilevamento di infrazioni e sentenze di condanna. Molto attiva è stata in questo settore la partecipazione all'attività di concertazione e di gestione dei fondi stanziati per il cofinanziamento di progetti previsti dai programmi di intervento della CE.

Continua ed assidua è stata la partecipazione ai lavori di concertazione interna per le Conferenze di Servizio con le Amministrazioni centrali e locali.

Carente si rivela la predisposizione di validi indicatori di prodotto e di impatto esterno della attività amministrativa, anche per la già accennata mancanza di una tempestiva attività di indirizzo programmatico.

L'avvio della attività di programmazione e di gestione dell'ANPA, pur registrando risultati apprezzabili nel corso dell'esercizio, rivela difficoltà di recupero dei ritardi iniziali di strutturazione della nuova Agenzia e di assegnazione di adeguate risorse, nonché difficoltà di concertazione con le Autorità regionali e locali.

2. Organizzazione e decentramento.

Sui profili normativi generali del decentramento delle funzioni in materia ambientale, previste dal d.lgs. 31.3.1998, n. 112, si è già riferito nella relazione sull'esercizio 1998.

L'attuazione delle norme, che prevedono l'attribuzione alle regioni e agli enti locali di competenze proprie, pur registrando l'avvio della fase di concertazione preliminare tra le autorità interessate, non è pervenuta a risultati definitivi, soprattutto per quanto riguarda la determinazione delle risorse finanziarie da trasferire.

E' in corso di avanzato svolgimento la trattativa tra Ministero dell'Ambiente, Presidenza del Consiglio dei ministri e Conferenza Stato-regioni per la risoluzione del problema, che presenta aspetti particolari di rideterminazione delle allocazioni di bilancio, in quanto i fondi da trasferire dovrebbero essere stanziati sul bilancio del Ministero del tesoro, per il successivo trasferimento alle regioni, e comunque non più assegnati al Ministero dell'Ambiente.

In attesa, peraltro, della definizione delle procedure suddette il Ministro dell'ambiente ha provveduto, per quanto riguarda gli interventi urgenti per la difesa del suolo (v. legge 18.5.1989, n. 183 e d.l. 11.6.1998, n. 180, convertito con legge 3.8.1998, n. 267), al trasferimento alle regioni della gestione delle risorse stanziato, secondo il programma di interventi previsti dall'art. 1 del citato d.l. n. 180/1998.

Il modulo di attuazione del decentramento e di gestione delle risorse, oltrechè prevedere l'intesa con la Conferenza permanente tra lo Stato, le regioni e le province autonome, contempla l'iniziativa delle regioni per la proposta dei programmi di interventi urgenti al Comitato dei Ministri per i servizi tecnici nazionali, tenuto conto dei piani straordinari approvati dalle Autorità di bacino nazionali e di quelli di livello regionale e interregionale. Importante rilievo assume la funzione di monitoraggio e controllo degli interventi programmati, affidata al Ministero dell'Ambiente.

Deve, altresì, essere menzionato nel quadro del decentramento delle funzioni il decreto del Ministro dell'Ambiente del 10.8.1998 (pubblicato il 5.2.1999) con il quale si semplificano le procedure di vigilanza e controllo sull'esecuzione dei progetti attuativi del programma annuale 1998 per gli interventi urgenti per la salvaguardia ambientale.

2.1 Programmazione e direttive generali.

Per l'esercizio 1999 le note preliminari al bilancio non hanno previsto la determinazione programmatica di obiettivi, corrispondenti risorse umane e finanziarie e controllo dei risultati, come previsto dagli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modifiche.

Le direttive generali di indirizzo sono intervenute solo nel maggio 1999 e, pur descrivendo con accuratezza i compiti dei singoli settori operativi, non possono ritenersi sufficientemente definite in relazione alle prescrizioni normative.

Se a ciò si aggiunge la carenza operativa del Servizio di controllo interno, che non ha esercitato le funzioni assegnate dalle norme generali (il regolamento che ne disciplina le attribuzioni è stato emanato nel novembre 1999, mentre il Servizio era stato istituito nell'aprile 1997), si evidenzia con chiarezza una grave situazione di ritardo nella coerenza delle procedure del controllo di gestione, a partire dalla programmazione del D.p.e.f., dalle note preliminari di bilancio e dalle direttive generali, fino a pervenire al controllo di regolarità e di gestione dei risultati dell'azione amministrativa.

Le medesime considerazioni possono valere anche per la definizione programmatica dell'azione amministrativa per l'esercizio successivo.

2.2 Provvedimenti organizzativi.

Oltre al già citato decreto che disciplina le funzioni del Servizio di controllo interno, occorre fare menzione del d.P.R. 3.12.1999, n. 549 (pubblicato il 21.3.2000)¹, che ha disciplinato l'organizzazione delle strutture di livello dirigenziale generale del Ministero e la distribuzione interna delle competenze, in attesa della riorganizzazione prevista dal d.lgs. 30.7.1999, n. 300 sulle strutture di Governo. E' stato soppresso il Servizio di collaborazione con gli organi di alta consulenza e sono stati istituiti nuovi servizi, per un complesso di n. 10 unità affidate a dirigenti generali.

L'articolato è semplicemente descrittivo delle funzioni attribuite a ciascun servizio, con norme transitorie di salvaguardia per la continuità dell'azione amministrativa.

Con il d.lgs. 29.10.1999, n. 490 sono state disciplinate le nuove competenze in materia di beni culturali ed ambientali, a norma dell'art. 1 della legge; il titolo II di tale disposizione (beni paesaggistici e ambientali) disciplina anche le competenze del Ministero dell'Ambiente e delle Regioni.

Con decreto del Ministro dell'Ambiente del 19.4.1999 è stata modificata la dotazione organica del Nucleo operativo ecologico dell'Arma dei carabinieri, posto alle dipendenze funzionali del Ministro, al fine di potenziare l'attività del Nucleo nelle sedi decentrate (v. parte speciale per il Servizio AA.GG. e personale).

2.3 Indicatori.

Nel corso della relazione saranno utilizzati alcuni indicatori finanziari (rapporto pagamenti/massa spendibile/massa impegnabile; rapporto impegni/pagamenti; rapporto spese correnti/spese in conto capitale); non sempre, peraltro, tali parametri possono essere considerati significativi, atteso che il bilancio del Ministero tende ad assumere come componente sempre più prevalente quella della categoria dei trasferimenti; un'analisi più significativa sul versante dell'erogazione della spesa dovrebbe essere condotta presso gli enti a favore dei quali i fondi vengono destinati.

Tale scopo può essere perseguito, almeno per i dati contabili di cassa, con l'introduzione del monitoraggio della spesa a livello centrale, che, come si è accennato, tende ad essere inserito nelle disposizioni che attuano il decentramento delle funzioni (interventi urgenti per la difesa del suolo con trasferimenti a favore delle regioni).

Quanto agli indicatori di prodotto, intesi come risultato per unità di lavoro – unità di tempo – unità di risultato prodotto, si rileva che l'elaborazione di adeguati parametri è del tutto carente nell'analisi dell'attività gestionale dell'amministrazione, anche perché è mancato l'input programmatico, che avrebbe dovuto trarre impulso dalle direttive generali ministeriali e dal coordinamento da parte del Servizio di controllo interno, che, come si è già riferito, non ha avuto una strutturazione e una conseguente azione adeguata ai fini assegnatigli dalle norme al riguardo.

2.4 Indicatori di impatto esterno.

Sono presenti nella documentazione trasmessa dai vari Servizi (in particolare Servizio AA.GG. e personale, Servizio A.R.S.) ampie relazioni illustrative degli intenti programmatici di spesa perseguiti nei vari settori per i quali si rilevano gravi emergenze ambientali (settori dello smaltimento dei rifiuti, aree a rischio idrogeologico, inquinamento atmosferico ed acustico, ecc.); in tali illustrazioni acquista ampio rilievo la descrizione della attuale situazione dell'ecosistema, nei suoi molteplici aspetti, che destano allarme presso gli organi tecnici qualificati e nell'opinione pubblica. Vengono analizzati accuratamente le risorse finanziarie ed il quadro normativo di riferimento in relazione ai vari programmi operativi di intervento

¹ Il provvedimento è stato ammesso al visto e registrato dalla Corte dei conti con delibera della Sezione del controllo n. 26/2000 adottata nell'adunanza del 2.3.2000.

(Programma stralcio di tutela ambientale, programma nazionale di bonifica e ripristino dei siti inquinati, accordi di programma finalizzati alla prevenzione dell'accumulo e al recupero dei rifiuti, programma di tutela delle acque interne, ecc.), ma sempre in una prospettiva di futura realizzazione, che, se costituisce una buona base di indagine per il monitoraggio anche dei risultati attesi nel futuro non è significativa per l'analisi della situazione attuale in rapporto alle risorse già impegnate.

Sotto questo profilo si può affermare che l'ultima relazione sullo stato dell'Ambiente, pubblicata dal Ministero nel 1997, e finora non seguita da successive relazioni analoghe, costituiva un'ampia illustrazione di risultati delle analisi sullo stato dell'ambiente, nelle sue varie componenti, con la disponibilità di alcune serie storiche aggiornate di dati statistici, che potevano costituire una base affidabile per la costruzione di parametri per la verifica dei risultati di impatto esterno.

L'ANPA (sulle cui funzioni si riferisce nel prosieguo della relazione) ha pubblicato (marzo 2000) uno studio accurato su tali problemi ("Il monitoraggio dello stato dell'Ambiente in Italia"), che sconta, peraltro, oltreché le difficoltà di impianto del nuovo sistema ANPA-ARPA-APPA (Agenzie provinciali protezione ambiente), per il coordinamento delle Agenzie ambientali a livello centrale, regionale e locale, anche la mancanza di un adeguato sistema di ricerca e confronto dei dati statistici, che spesso risultano non attuali e disomogenei; occorre, tuttavia, rilevare la valida e rigorosa impostazione dei problemi tecnici della ricerca e del monitoraggio in materia ambientale, che può costituire, anche in rapporto ai compiti istituzionali assegnati dalla legge all'Agenzia, un quadro di riferimento valido per l'approccio metodologico allo studio dei parametri degli indicatori ambientali ed alla loro successiva utilizzazione in rapporto all'analisi dei vari programmi di spesa.

Non mancano altre pubblicazioni meno recenti (e, quindi, meno aggiornate) della stessa Agenzia sulla materia (Il sistema ANPA di contabilità dei rifiuti, del 1998; Primo rapporto sui rifiuti speciali, del 1999, in collaborazione con l'Osservatorio nazionale sui rifiuti) e dello stesso Ministero dell'Ambiente (Seconda comunicazione nazionale dell'Italia alla Convenzione quadro dei cambiamenti climatici, novembre 1998), che pur basate su rigorosi strumenti di indagine dei fenomeni dell'ambiente ed ispirate a valide metodologie scientifiche, si avvalgono della raccolta di dati non sempre aggiornati. Particolarmente curata appare, sotto questo profilo, la pubblicazione ANPA su "La raccolta differenziata" dei rifiuti, contenente l'elaborazione dei dati per indagine a campione in vari comuni, che riportano, in serie annuale, le quantità di rifiuti, rapportati al numero dei territori e al costo della raccolta (unitario e totale).

Anche i dati più recenti elaborati nella pubblicazione dell'ISTAT "Statistiche ambientali" del 1998, risalgono ad un biennio anteriore alla pubblicazione.

Sulla base, peraltro, dei dati e delle notizie disponibili, che evidenziano problemi sempre gravi per l'inquinamento ambientale, l'elaborazione di validi indicatori di primo livello, ai fini di un giudizio meditato sull'impatto della spesa pubblica, dovrebbero tenere conto dei fattori di pressione, umana e dell'ecosistema, sull'ambiente, oltreché del progresso dei mezzi di rilevazione e dell'accuratezza tecnica e dell'omogeneità dei dati acquisiti.

La complessità dei problemi da risolvere, che costituiscono peraltro oggetto di studi avanzati, suggerisce di riservare tentativi di analisi più accurate dopo l'avvenuta creazione di una banca dati e di un sistema di rilevazione diffuso di alto livello scientifico e di rapido aggiornamento, con l'utilizzazione degli strumenti normativi già disponibili e di adeguate risorse finanziarie e di strumenti informatici a rete, diffusi su tutto il territorio nazionale².

² L'Istituto Superiore di Sanità ha trasmesso un'ampia relazione su controlli effettuati sulla qualità dell'acqua, dell'aria e del suolo, con l'indicazione dei parametri rilevati per procedimenti conclusi nel 1999. Per l'inquinamento urbano si rilevano dati per la città di Roma, che indicano un trend in diminuzione per il monitoraggio del benzene; in alcune località della costa adriatica risultano sospetti di associazione tra alcune patologie umane e attività di balneazione (patologie lievi, dermatiti e congiuntiviti); è stata riscontrata altresì la inadeguatezza degli indicatori di

3. Personale.

Il personale in servizio presso il Ministero risulta aumentato a 618 unità (1999); al 31.12.97 la dotazione era di n. 514 dipendenti.

La spesa complessiva per le retribuzioni passa da 37,350 mld dell'esercizio 1998 a 45,073 mld nel 1999 (+20,6%), con un incremento più consistente per le retribuzioni accessorie (+133%). (Tra tali ultime spese il Dipartimento degli AA.GG. e del personale ha allocato la spesa di 7,666 mld, che, peraltro, in bilancio è classificata come "beni e servizi").

Il personale dirigente e la relativa spesa rimangono invariati; le maggiori spese relative all'applicazione dei contratti individuali non sono state ancora contabilizzate, per motivi tecnici, e troveranno allocazione nel bilancio dell'esercizio 2000.

Si è provveduto alla elaborazione di dati relativi al ruolo dirigenziale previsto dall'art. 5 del d.P.R. n. 150 del 1999 e sono stati stipulati n. 6 contratti individuali con Dirigenti di prima fascia.

L'applicazione dei contratti di lavoro part-time ha riguardato n. 40 dipendenti, con risparmio di spesa per 285 milioni.

Per i corsi di riqualificazione dei dipendenti sono stati messi a concorso n. 150 posti; l'impegno di spesa complessivo è stato di 107 milioni.

Per quanto riguarda l'applicazione delle norme sull'anagrafe degli incarichi per i pubblici dipendenti è stata curata l'osservanza delle norme concernenti i procedimenti prescritti per l'accertamento e la comunicazione dei dati.

L'applicazione delle norme dei compensi incentivanti al personale è stata oggetto di contrattazione decentrata (verbale del 12.3.1998), che prevede la determinazione delle posizioni particolari di lavoro e dei criteri relativi ai progetti di produttività, ma non risultano ancora rendicontati i fondi stanziati sui relativi capitoli di bilancio.

Per quanto riguarda i contratti collettivi integrativi sono stati trasmessi i verbali degli accordi stipulati, in data 5 e 10 novembre 1999, che hanno previsto l'entità delle risorse finanziarie impegnate, anche con riferimento allo stanziamento del Fondo unico di Amministrazione, ed i criteri di determinazione delle indennità corrispondenti a particolari prestazioni di lavoro.

Sulle procedure per il decentramento delle funzioni il Servizio AA.GG. e personale segnala che l'applicazione del d.lgs. 31.3.1998, n. 112 riguarda solo le risorse assegnate col bilancio del Ministero per lo svolgimento di funzioni già esercitate dagli enti locali e che prevedono trasferimenti a favore degli stessi; la procedura relativa agli accordi tra Ministero dell'Ambiente, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero del Tesoro e Conferenza Stato-regioni, per la determinazione delle risorse che il Tesoro dovrà trasferire direttamente alle regioni, già avviate, non risulta ancora definita.

Trattasi, peraltro, secondo i funzionari del Ministero, di individuazione di risorse per funzioni già storicamente proprie delle regioni, che verranno ora esercitate non più in via concorrente ma esclusiva.

3.1 N.O.E.

Sono stati trasmessi la relazione ed i dati di spesa relativi all'attività del Nucleo operativo ecologico dei Carabinieri, che svolge la propria azione a tutela dell'ambiente sul territorio nazionale.

contaminazione fecale dell'acqua in riferimento ad alcuni virus patogeni nei molluschi (epatite A). Nel complesso, peraltro, i dati comunicati non risultano comparati per serie storiche statistiche.

Anche i dati comunicati dall'ENEA, sulla misura della radioattività atmosferica, nel suolo e nelle acque, si riferiscono solo all'anno 1999; l'Ente si avvale di una rete di sorveglianza ambientale e delle rilevazioni operate in siti particolarmente esposti al pericolo di inquinamento radioattivo.

I pagamenti complessivi ammontano a 1.973 milioni, di cui 1.295 milioni per il personale e 677 milioni per spese di funzionamento (oltre a 2,113 mld per la locazione della sede centrale del N.O.E.).

Sono stati effettuati n. 34.488 controlli ed ispezioni e rilevate n. 11.401 infrazioni, con segnalazione all'A.G. di n. 8.447 persone e n. 841 sequestri, per un valore complessivo di 667 mld.

Sono state istituite le Sezioni operative regionali di Udine, Genova, Ancona, Pescara e Potenza.

3.2 Servizio di controllo interno.

Con d.m. n. 495 del 3.11.1999 è stato emanato il regolamento per la disciplina del servizio di controllo interno, che ha tenuto conto delle nuove prescrizioni del d.lgs. n. 286/1999, relativo alle attribuzioni di detto Servizio.

Non risultano, peraltro, trasmesse relazioni e valutazioni, anche per quanto attiene allo svolgimento di attività precedenti all'emanazione del recente regolamento.

Le direttive generali del Ministro, emanate con decreto del 3.5.1999, prevedono, in via generale, come compito del Servizio, il coordinamento dell'azione di monitoraggio della spesa.

4. Attività contrattuale.

4.1 Acquisto di beni e servizi.

Gli stanziamenti di competenza registrano un importo di 70,538 mld, i pagamenti in conto competenza di 27,623 mld e sussistono residui di competenza per 32,018 mld (oltre le economie).

I residui di stanziamento (lett. F) ammontano a 41,960 mld.

I centri di responsabilità con maggiori stanziamenti per l'acquisto di beni e servizi sono il Servizio A.R.S. (Acqua, rifiuti e suolo) e il Servizio AA.GG. e personale, che possono essere considerati come campione-tipo per l'analisi del monitoraggio dell'attività contrattuale sulla base delle risposte fornite dall'Amministrazione ai quesiti posti ai fini della presente relazione.

Gli stanziamenti di competenza registrano per acquisto di beni e servizi l'importo di 20,925 mld, con impegni per 8,761 mld, pagamenti totali per 5,476 mld, residui di competenza per 3,590 mld ed economie per 12,164 mld; i residui di stanziamento ammontano a 15,750 mld.

4.2 Attività contrattuale.

Il Servizio AA.GG. e personale ha trasmesso la documentazione relativa a contratti per lavori pubblici, ammontanti in totale a 1,462 mld, di cui 810,7 milioni per lo stesso Servizio AA.GG. e 17,6 milioni per il Servizio A.R.S.

I contratti, di importo inferiore alla soglia comunitaria sono stati tutti aggiudicati a trattativa privata, con deroga per un contratto alla procedura di affidamento pubblica di importo di 1 miliardo (contratto concluso con società a partecipazione pubblica).

Non si segnalano ritardi di esecuzione.

Anche per le forniture il servizio ha trasmesso i dati richiesti per l'importo globale di 1,607 mld, di cui 981 milioni per contratti stipulati dal Servizio AA.GG. e 2,7 milioni per il Servizio A.R.S..

Tutti i contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria risultano conclusi a trattativa privata, senza ritardi nell'esecuzione.

Per i servizi risultano stipulati contratti per complessivi 1,875 mld, di cui 1,281 mld per il Servizio AA.GG. e 34 milioni per il Servizio A.R.S..

In prevalenza i contratti risultano stipulati a trattativa privata e non sono certificati ritardi nell'esecuzione.

Conclusivamente, con riserva del giudizio sul controllo di gestione spettante all'esame da parte dell'Ufficio di controllo di questa Corte presso il Ministero, si osserva che permane la prassi generale di affidare la stipulazione dei contratti al procedimento della trattativa privata, che, seppure gli importi non risultano superiori alla soglia comunitaria di spesa, dovrebbe rappresentare un mezzo di gestione particolare nell'attività contrattuale, come più volte segnalato nelle indagini intersettoriali condotte dagli uffici di controllo.

5. Classificazione spese per funzioni obiettivo. Dati complessivi.

5.1 Spese per interventi.

Gli stanziamenti definitivi per interventi ammontano a 269,483 mld (8,4% del totale), con una prevalenza della f.o. della protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici (45,5% della spesa per interventi) e per la riduzione dell'inquinamento (39%).

Rispetto all'esercizio precedente gli stessi stanziamenti sono aumentati del 57,2%, segnatamente per la f.o. riduzione dell'inquinamento (da 13,4 mld a 105,5 mld) e nel settore della ricerca e sviluppo (da 20,2 mld a 28,9 mld).

L'ammontare degli impegni per interventi è stato nel 1999 di 252,152 mld (93,6% rispetto agli stanziamenti); i pagamenti registrano un importo di 154,5 mld (61,3% degli impegni), con residui di competenza per 127,3 mld.

I pagamenti totali hanno subito una flessione del 16% rispetto all'esercizio precedente a fronte di un incremento degli impegni effettivi (60%), con una accentuazione nel ritardo dell'erogazione dei fondi.

5.2 Spese per investimenti.

Gli stanziamenti definitivi ammontano a 2.818,682 mld (87,5% del totale), con una prevalenza delle f.o. riduzione dell'inquinamento (38,7%), protezione della biodiversità e beni paesaggistici (26,4%) e della gestione delle acque reflue (24,9%).

Nell'esercizio precedente gli stanziamenti ammontavano a 889,664 mld (+216,8% nel 1999).

Gli impegni effettivi sono ammontati nel 1999 a 2.688,1 mld (95,4% del totale degli stanziamenti); i pagamenti di competenza hanno registrato un importo di 1.692,239 mld (70,6% rispetto agli impegni).

5.3 Spese di funzionamento.

Gli stanziamenti definitivi hanno registrato nell'esercizio 1999 un importo di 129,422 mld, di cui 49,614 mld per il personale: rispetto all'esercizio precedente gli stanziamenti globali hanno subito un incremento del 25,2% e quelli per il personale del 3,4%.

Gli impegni effettivi hanno registrato un importo di 102,149 mld (78,9% degli stanziamenti) ed i pagamenti in conto competenza di 69,780 mld (68,3% degli impegni).

Dai dati globali si rileva l'accrescimento degli stanziamenti di bilancio per i macroaggregati di spesa, segnatamente per gli investimenti (+216,8%) e degli interventi (+57,2%), corrispondentemente agli intenti programmatici di sviluppo del settore.

Non si evidenzia, peraltro, un processo di accelerazione dei pagamenti; tale dato, peraltro, può considerarsi poco significativo atteso che la spesa del Ministero è in misura crescente impegnata per trasferimenti e meno per interventi diretti, anche per effetto del decentramento delle funzioni.

Gli impegni per gli investimenti ammontano a 2.688,112 mld (95,4% rispetto agli stanziamenti); i pagamenti registrano un importo di 2.294,7 mld (85,4% rispetto agli impegni) ed i residui di competenza di 1.092,3 mld.

La spesa complessiva del Ministero è aumentata nel 1999 rispetto all'esercizio precedente del 176%, per stanziamenti definitivi di competenza e del 77,8% per autorizzazioni di cassa; i residui totali hanno subito un incremento del 34,1%.

5.4 Dati per singole funzioni-obiettivo.

Attesa la non perfetta corrispondenza delle singole funzioni dell'esercizio 1999 a quelle dell'esercizio precedente è opportuno condurre un'analisi specifica sull'esercizio in esame, soffermandosi sui dati più significativi.

La f.o. Tutela dell'Ambiente si articola nei sottolivelli Gestione dei rifiuti, (che ha riguardo ai rifiuti solidi urbani, ai rifiuti speciali e derivanti da bonifiche di siti inquinati e per le aree depresse); Gestione delle acque reflue (che attiene alle acque reflue civili e alle acque reflue agricole e industriali, anche per le aree depresse); Riduzione dell'inquinamento (per il suolo, il mare e le acque interne, l'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico e la prevenzione nelle aree a rischio industriale, anche nelle aree depresse); Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici (della fauna e della flora, dei beni ambientali e paesaggistici, dei parchi, delle aree naturali protette e delle riserve marine, delle aree a rischio idrogeologico); ricerca e sviluppo per la tutela dell'Ambiente (comprende lo sviluppo delle tecnologie pulite); altre funzioni sono riunite come "non classificabili" (programmazione e monitoraggio, vigilanza e prevenzione, valutazione impatto ambientale, informazione ed educazione).

Complessivamente per la f.o. Tutela dell'ambiente si sono avuti stanziamenti di competenza per 3.219,9 mld (corrispondente al totale degli stanziamenti meno 600 milioni per la f.o. Difesa civile) ed autorizzazioni di cassa per 3.155,9 mld, su un totale di 3.156,5 mld.

La ripartizione della spesa per le f.o. di 2° livello, per gli stanziamenti di competenza e le autorizzazioni di cassa ha registrato i seguenti importi:

- 1) F.o. Gestione dei rifiuti: 348,4 mld (competenza) e 313 mld (cassa);
- 2) Gestione delle acque reflue: 636,4 mld (competenza) e 678 mld (cassa);
- 3) Riduzione dell'inquinamento: 1.213,4 mld (competenza) e 1.064,6 mld (cassa);
- 4) Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici: 807,3 mld (competenza) e 856,9 mld (cassa);
- 5) Ricerca e sviluppo per la tutela dell'Ambiente: 84,7 mld (competenza) e 86,9 mld (cassa);
- 6) F.o. non altrimenti classificabili: 129,6 mld (competenza) e 156,3 mld (cassa).

Si osserva che gli stanziamenti più cospicui sono riservati alla f.o. Riduzione dell'inquinamento (37,7% di quelli complessivi), con particolare riferimento alla lotta all'inquinamento per il mare e le acque interne (358,2 mld); rilevanti sono gli stanziamenti per la protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici (807,3 mld), con maggior evidenza per quelli destinati alla tutela delle aree a rischio idrogeologico; contenute appaiono le risorse dedicate alla ricerca ambientale ed allo sviluppo delle tecnologie pulite (84,7 mld).

5.5 Analisi per massa impegnabile e massa spendibile.

Per la formazione e l'utilizzo della massa impegnabile si segnala il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile, che raggiunge complessivamente il 94,67% con una punta massima del 98,49% per la f.o. Gestione delle acque reflue, e minima del 64,39% per la f.o. Difesa; i residui totali di stanziamento ammontano a 100,759 mld e i residui di competenza a 868 mld; i residui totali (F+C) ammontano a 1.988,3 mld (compresi quelli degli esercizi pregressi). La punta massima dei residui totali si registra per la f.o. Riduzione dell'inquinamento (1.001,5 mld), seguita dalla f.o. Gestione delle acque reflue (341,7 mld).

Per quanto riguarda i dati della massa spendibile si segnala il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile, che è, nel complesso, del 51,7%, con un punta massima del 67,1% per la f.o.

Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici, mentre per la f.o. Riduzione dell'inquinamento si attesta al 38,8%.

Per l'esposizione descrittiva delle attività svolte nei singoli settori amministrati, nei quali di articolano le missioni delle f.o., si rinvia all'analisi della spesa per centri di responsabilità.

6. Analisi delle spese per centri di responsabilità.

6.1 Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione con il Ministro.

I dati contabili evidenziano stanziamenti di competenza per 839,831 mld³ ed impegni per 737,138 mld; i residui di competenza ammontano a 69,0 mld; di cui 6,580 mld per acquisto di beni e servizi.

Gli stanziamenti per spese di personale ammontano a 9,510 mld.

Residui di stanziamento figurano sul cap. 7008 per 69 mld e residui propri (lett. c) totali per 1,665 mld. Il cap. 7008 si riferisce alla gestione di fondi di investimento per la difesa del suolo. Per il capitolo 7009 (investimenti per piani di disinquinamento) sussistono economie per 32,6 mld.

6.2 Ufficio del Consigliere ministeriale per la Difesa del suolo (Gabinetto del Ministro).

L'ufficio cura la definizione delle intese di Programma, attraverso le quali viene istituzionalmente assicurato il coordinamento tra l'Autorità di governo e le Giunte regionali per stabilire gli obiettivi e determinare le risorse finanziarie per l'attuazione della Difesa del suolo (v. art. 2, c. 203, della legge 23.12.1996, n. 662 e delibera CIPE del 21.3.1997).

Dal quadro riepilogativo allegato risultano stipulate le intese con le regioni Lombardia, Umbria, Toscana, Marche, Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia; altre intese sono in corso di perfezionamento mentre risultano inattuate o da avviare quelle relative alle regioni Valle d'Aosta, P.A. di Trento, P.A. di Bolzano, Friuli V.G., Molise.

I programmi regionali urgenti per la riduzione del rischio idrogeologico sono approvati dal Comitato dei ministri di cui all'art. 4 della legge n. 183/1989, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-regioni. Le risorse da ripartire ammontano a 495 mld per ciascuno degli anni 1999 e 2000.

Con il d.P.C.M. 30.9.1999, peraltro, 33 mld sono stati destinati al completamento di interventi già approvati nel 1998 e 69 mld per il finanziamento di un programma nazionale per eventi gravi ed urgenti. Il perfezionamento dell'istruttoria per la definizione dei programmi 1999/2000 è stato approvato congiuntamente dai ministri per l'Ambiente, i Lavori pubblici, il Dipartimento per la Protezione civile, dal Servizio tecnico nazionale e dal Corpo Forestale dello Stato.

E' previsto il monitoraggio dell'esecuzione dei programmi, da eseguire con la collaborazione dell'ANPA.

Ai sensi del d.l. n. 180/1998 (convertito in legge n. 267/1998), modificato con d.l. 13.5.1999, n. 132 (convertito in legge 13.7.1999, n. 226) sono previsti dei termini entro i quali le Autorità di bacino nazionali, interregionali e le regioni debbono approvare i piani straordinari per le aree a rischio idrogeologico (31.10.1999) ed i Piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico delle aree a rischio (30.6.2001); ciò comporta la necessità di rielaborare i piani stralcio già approvati, ai sensi della legge n. 183/1989.

Dal quadro riepilogativo allegato risulta che debbono ancora essere costituite le Autorità di bacino regionale del Friuli-Venezia Giulia, della Sicilia e della Sardegna; sono state adottate misure di salvaguardia, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 183/1989 da parte di quasi tutte le Autorità di bacino (escluse, fra l'altro, le regioni Friuli-Venezia Giulia e la Basilicata); non sono

³ Nello stanziamento è compresa la gestione dell'Ufficio del Consigliere ministeriale per la difesa del suolo: v. n. 6.2.

stati approvati i piani del Fortore e del Saccione, in mancanza di specifiche intese con le regioni interessate.

Il quadro rivela, complessivamente, disomogeneità nei criteri di pianificazione, anche per una limitata efficacia dell'azione di coordinamento; carenza di cooperazione e di risorse umane ed economiche.

I dati di spesa contabilizzati si riferiscono ai trasferimenti alle regioni dei fondi stanziati sul cap. 7008 per l'esercizio 1999 (495 milioni per competenza, con residui di stanziamento per 69 mld).

6.3 Affari generali e personale.

I dati contabili evidenziano stanziamenti definitivi di competenza per 197,417 mld ed impegni per 191,299 mld.

Per gli investimenti (risanamento e valorizzazione del territorio) si evidenziano residui di competenza (lett. c) per 193 mld); per gli acquisiti di beni e servizi si registrano residui per 1,424 mld; residui di stanziamento per 13 mld si registrano per le spese di investimenti relativi al risanamento e valorizzazione del territorio.

L'analisi delle spese per il personale è esposta separatamente nel relativo paragrafo.

6.4 Conservazione della natura.

L'analisi dei dati contabili evidenzia per gli interventi stanziamenti definitivi di competenza per 261,235 mld ed impegni per 246,258 mld; rilevanti residui di competenza (lett. c) si registrano per gli interventi per l'erogazione di contributi ad enti ed altri organismi (7,916 mld).

Per gli investimenti gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 135,621 mld e gli impegni a 122,105 mld; rilevanti sono i residui di stanziamento e di competenza per i parchi e le aree protette (rispettivamente 13,5 mld e 49,753 mld).

L'attività svolta ha riguardato, fra l'altro, il coordinamento della partecipazione ai tavoli di programmazione dei fondi strutturali 2000/2006, la promozione delle iniziative per il QCS Agenda 2000/2006 sul campo progettuale ed operativo della rete ecologica, la predisposizione del Piano nazionale della biodiversità (non ancora approvato dal CIPE ed impostato nel 1994), l'istituzione del nuovo Parco nazionale delle Cinque terre e delle riserve naturali statali delle Isole di Ventotene e S.Stefano e di Torre Guaceto, l'attuazione della direttiva Habitat CEE 43/92 (elenco dei siti di importanza comunitaria), la designazione di zone di Protezione Speciale, la revisione del regolamento n. 357 del 1997 di recepimento della direttiva Habitat, l'applicazione delle misure di conservazione dei siti proposti, l'elaborazione delle linee guida dei piani di gestione previste dalla citata direttiva, ecc..

Per il programma stralcio di tutela ambientale il Servizio ha curato la parte relativa alla Convenzione sulla Diversità biologica (accordo di programma con l'ENEA). E' stata, inoltre, attivata la definizione di un accordo di programma con la regione Abruzzo nel quadro del programma APE, del quale sono state elaborate le linee guida (v. legge n. 426 del 1998).

E' iniziata l'attuazione della Convenzione per la protezione delle Alpi (legge di ratifica 14.10.1999, n. 403), con l'istituzione del capitolo 2044, e la dotazione di 114 milioni per l'anno 1999 (oltre 211 milioni complessivi per gli anni 2000 e 2001).

Con delibere CIPE del 18.12.1996, 6.5.1998 e 21.4.1999 sono state definite le assegnazioni per le amministrazioni centrali e regionali e pianificati gli interventi a favore degli enti parco beneficiari (v. tabella 1 allegata).

6.5 Centro di responsabilità A.R.S. (Acque, rifiuti e suolo).

I dati di spesa evidenziano per gli interventi stanziamenti di competenza per 1,615 mld, interamente impegnati (per il cap. 2052 partecipazione ad accordi ed organismi internazionali).

Per gli investimenti gli stanziamenti di competenza per il 1999 ammontano a 2.296,6 mld, con residui di competenza lett. c) per 468,6 mld, residui di stanziamento nell'anno per 2,5 mld e residui complessivi di stanziamento per 310 mld.

Particolarmente elevati sono i residui relativi alla prevenzione dell'inquinamento fluviale e marittimo (168,3 mld) e per i piani di disinquinamento (203,9 mld).

Dalle relazioni dell'amministrazione sui programmi assegnati risulta l'attività svolta nel settore.

Per il programma stralcio, previsto dalla legge n. 344 del 1997 sono stati trasferiti all'ENEA a seguito dell'accordo di programma del novembre 1998, fondi per 11,186 mld; sono stati inoltre ammessi a finanziamento interventi per 79,300 mld nel settore rifiuti e bonifiche e per 25,300 mld per la tutela e il risanamento delle acque; altri interventi sono stati finanziati per vari comuni (Orbetello, Eboli, Lacchiarella e Lago di Piediluco, sito industriale ACNA).

Nel quadro della legge n. 441 del 1987, che reca disposizioni in materia di smaltimento dei rifiuti, sono stati autorizzati mutui ventennali a favore degli enti locali con la cassa DD.PP. per un limite massimo di 1.350 mld per l'adeguamento degli impianti esistenti e la realizzazione di nuovi impianti.

Inoltre con d.m. del 2.5.1998 sono stati ripartiti tra le regioni e le province autonome fondi per 650 mld e, con decreto del 13.5.1998, per 425 mld per nuovi impianti, attrezzature ed infrastrutture; sono stati, inoltre, individuati interventi da ammettere a finanziamento per 274,917 mld. Semplificazioni tecniche delle procedure di utilizzo dei fondi sono state previste dal d.l. 462/1996, convertito con legge 11.11.1996, n. 575.

Il programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, previsto dalla legge 9.12.1998, n. 426, il cui regolamento di attuazione è stato emanato in data 25.10.1999 con d.m. (ministri Ambiente, Industria e Sanità) ha iniziato la sua attuazione con le attività preliminari per l'individuazione dei fabbisogni per i siti di interesse nazionale, previo accordo con le regioni interessate; ritardi si riscontrano nell'adozione, da parte delle regioni, dei piani per la bonifica delle aree inquinate. Sono stati anche perimetrati i 15 siti di interesse nazionale previsti dalle norme (art. 1 d.lgs. n. 22/1997) ed indette le Conferenze di servizio per l'approvazione dei progetti definitivi.

Per la gestione dei rifiuti sono stati predisposti o emanati alcuni decreti attuativi del d.lgs. n. 22 del 1997, concernenti il recupero dei rifiuti non pericolosi, i rifiuti sanitari, per la definizione dei criteri di assimilabilità dei rifiuti speciali per il recepimento della direttiva CE 99/31 sugli impianti di discarica; è stato emanato il d.m. 25.10.1999, n. 471, che definisce i limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli, il prelievo di campioni, la messa in sicurezza ed i progetti di bonifica; con d.lgs. n. 209/99 è stata recepita la direttiva 96/59/CE sullo smaltimento di PCB e PCT (rifiuti tossici).

Particolarmente rilevante è stata la partecipazione ai lavori presso gli organi della Comunità europea e presso l'ONU.

Accordi di programma con associazioni private sono stati stipulati per la gestione di particolari categorie di rifiuti.

6.5.1 Politiche pubbliche per la tutela delle acque interne.

Il quadro normativo, ormai rinnovato con l'entrata in vigore delle recenti leggi di riforma del settore, prevedeva in origine l'applicazione di tre norme fondamentali: quella per la tutela dell'inquinamento (legge n. 319 del 1976), sulla difesa del suolo (legge n. 183 del 1989) e sulla gestione del ciclo integrato delle acque (legge n. 36 del 1994).

La legge Merli (n. 319/1976) in particolare, evidenziava criteri di programmazione insufficienti per la necessaria tutela integrata del corpo idrico recettore e difettava nel coordinamento con le leggi in materia di uso delle acque, tutela quantitativa e regolamentazione delle fonti di inquinamento. Ritardi notevoli si registravano nel completamento a livello