**ATTI PARLAMENTARI**

**XIV LEGISLATURA**

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XIV**
N. **3**

# RELAZIONE

## DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

**(Per l'esercizio finanziario 2002)**

*Trasmessa alla Presidenza il 26 giugno 2003*

**VOLUME II**
**MINISTERI PER L'ASSETTO DEL TERRITORIO E LE INFRASTRUTTURE**
**(Tomo VI)**

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

# RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2002

La relazione deliberata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, si articola nei seguenti volumi:

- ***DECISIONE*** sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2002
- ***Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2002***

## *Volume I*

Premessa
*Finanza pubblica:* Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica; Il bilancio dello Stato: risultati del 2002; Legislazione di spesa e mezzi di copertura.

*Strumenti:* Organizzazione della pubblica amministrazione; Personale; Attività contrattuale.

## *Volume II*

*I risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa*

Presidenza del Consiglio dei ministri
Attività normativa del Governo

*Ministeri istituzionali:* Ministero della giustizia; Ministero degli affari esteri; Ministero dell'interno; Ministero della difesa.
*Ministeri finanziari:* Ministero dell'economia e delle finanze; Aree depresse.
*Ministeri per le politiche sociali:* Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Previdenza; Ministero della salute; Servizio Sanitario Nazionale.
*Ministeri per l'istruzione, l'università, la ricerca e la cultura:* Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; Ministero per i beni e le attività culturali.
*Ministeri per i settori produttivi:* Ministero delle comunicazioni; Ministero delle politiche agricole e forestali; Ministero delle attività produttive.
*Ministeri per l'assetto del territorio e le infrastrutture:* Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

- ***APPENDICE STATISTICA AI VOLUMI DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2002***

- ***IL CONTO DEL PATRIMONIO***

- ***DECISIONI E RELAZIONI SUI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI E PROVINCE AD AUTONOMIA SPECIALE:*** Friuli Venezia-Giulia; Trentino Alto-Adige; Provincia autonoma di Bolzano; Provincia autonoma di Trento

# AVVERTENZA

Per la prima volta i dati finanziari esposti nella relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato sono espressi in euro. Parimenti in euro (e in eurolire per il periodo antecedente al I° gennaio 1999) sono forniti i dati degli esercizi precedenti contenuti nelle serie storiche.

Queste ultime risentono dei mutamenti intervenuti nell'assetto degli apparati ministeriali e dei relativi stati di previsione, passati nel 2002 da diciotto a quattordici.

Tali modifiche, ininfluenti a livello di macroaggregati di bilancio, incidono sulla analisi storica della spesa di taluni ministeri.

Si è scelto, peraltro, di non procedere alla riclassificazione della relativa spesa secondo le nuove articolazioni ministeriali, nel presupposto che tale intervento avrebbe comportato un eccessivo grado di discrezionalità nel trattamento dei capitoli di spesa derivanti da più ministeri e confluiti in un unico stato di previsione.

Si segnala, inoltre, che l'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema integrato RGS-CDC al 30 maggio 2003, data di presentazione del rendiconto generale dello Stato.

# INDICE
## Volume II

Ministeri per l'assetto del territorio e le infrastrutture

Avvertenza metodologica ..... *Pag.* 9

*Ministero delle infrastrutture e dei trasporti* ..... » 13

1. Sintesi e conclusioni ..... » 14
2. Gli aspetti programmatori ..... » 15
3. Profili normativi e organizzativi ..... » 18
4. Situazione del personale, anche con riferimento ai processi di riorganizzazione e di trasferimento di risorse umane alle regioni e agli enti locali ..... » 21
5. Attività contrattuale: principali novità ..... » 22
6. Legge obiettivo: stato di attuazione dei programmi ..... » 22
7. Piano generale dei trasporti: stato di attuazione e previsioni per il suo sviluppo con riferimento agli obiettivi comunitari ..... » 27
8. Settore stradale e autostradale ..... » 28
9. Settore ferroviario ..... » 31
10. Settore aeroportuale ..... » 32
11. Auditing finanziario contabile ..... » 33
12. I controlli interni ..... » 36
13. Il sistema degli indicatori ..... » 37

*Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio* ..... » 47

1. Sintesi e conclusioni ..... » 48
2. Gli obiettivi dell'azione amministrativa ..... » 51
3. I risultati economico finanziari ..... » 54
4. L'attività svolta ..... » 68
5. La valutazione dell'attività sulla base della misurazione dei risultati ..... » 75
6. Affidabilità e regolarità della gestione ..... » 77

## AVVERTENZA METODOLOGICA[1]

La Corte ha rinunciato a costruire una propria struttura di programma per funzioni, pur restando aperti seri problemi metodologici in vista di una classificazione funzionale più coerente e rigorosa.
Un lavoro comune Corte-Ragioneria, al quale potrà essere associato l'ISTAT, dovrà essere impostato per la struttura di bilancio 2004-2005.

Infatti l'analisi funzionale della Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2002, si è basata sulle funzioni obiettivo delineate dalla Ragioneria per l'esercizio 2003 e ribaltate sul 2002.
Le funzioni obiettivo sono costruite a partire dalle *classi* – terzo livello - della classificazione funzionale europea COFOG. Si segnalano di seguito, alcuni limiti della classificazione funzionale adottata.
La significatività del rendiconto per funzioni è ridotta a causa della scarsa omogeneità di imputazione dei capitoli di spesa alle funzioni obiettivo nei diversi Ministeri.
Una costante negativa è costituita dalle funzioni denominate *Supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione* – identificate dal codice 91 - previste per ciascuna *classe* di terzo livello, anche se tale tipologia di spesa non è contemplata dalla COFOG, in base alla quale tutte le spese devono essere assegnate alle funzioni operative. A questi quarti livelli risultano imputate, nella maggior parte dei casi, quote rilevanti delle spese di funzionamento, mentre in altri casi ci si ritrovano anche specifiche voci di investimento come la manutenzione delle stazioni del Corpo forestale Il peso di questa funzione è pari nel complesso all'1,3% degli stanziamenti, con valori importanti per i ministeri: Interno (15,4%), Affari esteri (11,1%), Beni e attività culturali (11,5%) e Giustizia (7,8%).

[1] L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC il 30 maggio2003. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

L'altra funzione da rivedere in una più rigorosa impostazione è quella denominata *Risorse da assegnare nell'ambito della Pa* - individuata dal codice 1.6.1.4. Si ricorda che la classe COFOG 1.6.1 è relativa ai *Servizi pubblici generali non altrove classificati,* mentre i trasferimenti tra i diversi livelli amministrativi vengono contemplati dalla *classe* 1.8.1. Il peso della funzione 1.6.2.4 sul complesso delle Amministrazioni è pari al 2% degli stanziamenti, e comprende anche spese destinate a specifici interventi, come quelli per le servitù militari, o per il disinquinamento di origine industriale suscettibili di una migliore classificazione aderente a specifiche funzioni.

Da sottolineare è l'assenza, per ciascun comparto, di una funzione relativa ai sistemi informativi settoriali (per la sanità, il mercato del lavoro, l'agricoltura) nonostante siano espressamente evidenziati dalla COFOG.

Nello specifico delle singole Amministrazioni si riportano alcuni esempi:

- per il ministero dell'Interno si rileva un'eccessiva concentrazione della spesa sovrastimata per le funzioni tipiche dell'Amministrazione. Per esempio le spese per lo stoccaggio di materiali e attrezzature per la protezione civile sono state imputate alla *classe* Ordine pubblico e sicurezza (3.1.1). Al contrario, non è stata evidenziata una funzione relativa all'immigrazione e le relative risorse sono state assegnate a generiche funzioni come *Minoranze etniche* (10.7.1.2) e *Assistenza sociale per particolari categorie* (10.7.1.1), in quest'ultima sono compresi i fondi destinati alla lotta alla droga, al sostegno agli immigrati e all'assistenza alle vittime dell'usura.
- Per il ministero della Giustizia non viene evidenziata l'assistenza sanitaria ai detenuti. Le relative spese sono state imputate: per i detenuti adulti nella generica funzione *Amministrazione penitenziaria* (3.4.1.1), per i minori nella funzione *Prevenzione, devianza e risocializzazione dei minori* (3.4.1.2).
- Per la Difesa non vengono esplicitati con apposite funzioni i fondi destinati alla giustizia militare e alle accademie e scuole militari.
- Per gli Affari esteri non viene colta la differenza contemplata dalla COFOG tra la gestione diretta della cooperazione economica con i Paesi in via di sviluppo

(*classe* 1.2.1) e gli aiuti attraverso gli organismi internazionali (1.2.2). Infatti gli aiuti vengono genericamente attribuiti a due funzioni: *Cooperazione allo sviluppo in ambito bilaterale* (1.2.1.1) e *Cooperazione allo sviluppo in ambito multilaterale* (1.2.2.1).

- Per la componente del ministero dell'Economia e delle finanze relativa all'ex Tesoro, in materia di transazioni relative al debito pubblico viene adottata una generica funzione *Oneri del debito pubblico* (1.7.1.1), che assorbe ben il 57% delle somme stanziate per l'amministrazione. Si ritiene, invece, che le funzioni avrebbero dovuto essere articolate per le diverse operazioni connesse al debito pubblico, come: il pagamento degli interessi, la sottoscrizione e l'emissione dei titoli del debito pubblico, l'ammortamento.
- Per la componente dell'ex amministrazione finanziaria del ministero dell'Economia, la spesa del dipartimento delle politiche fiscali risulta concentrata per oltre il 70% degli stanziamenti e degli impegni effettivi sulla funzione *Gestione dei tributi*, risultando imputato a questa anche il complesso dei capitoli di spesa destinati ai rimborsi delle imposte ed alle poste correttive dell'entrata che assommano risorse per circa 32.000 milioni di euro. Alla funzione *Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità,* di esclusiva pertinenza del dipartimento, vengono indistintamente attribuiti anche i fondi destinati alle Agenzie fiscali. Questo comporta la non assoluta significatività dell'analisi funzionale per la spesa del dipartimento.
- Per il ministero del Lavoro e delle politiche sociali non è stata prevista una funzione relativa ai trasferimenti alle gestioni previdenziali, che vengono imputati alla *classe* Protezione sociale non altrimenti classificabile (10.9.1).
- Per il ministero della *Salute* non sono state previste funzioni relative alla farmacovigilanza, attività che ricopre un'importanza notevole, e all'assistenza sanitaria diretta svolta presso gli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera.
- Per il ministero dei Beni e le attività culturali le funzioni non corrispondono alle missioni istituzionali dell'amministrazione, essendo articolate per *beni* (archeologici, artistici e storici, archivistici,) senza alcuna evidenziazione delle

attività istituzionali come la promozione, la valorizzazione e la conservazione dei beni stessi.

In ragione dei limiti riscontrati per alcune amministrazioni si è proceduto ad analisi per *unità di voto* e capitoli di spesa, e non è stato possibile costruire serie storiche per effettuare confronti con le risultanze degli esercizi precedenti. Si è proceduto a confronti temporali a livello dei C*entri di responsabilità,* anche per alcune amministrazioni, sottoposte nel 2002 ad accorpamenti di dicasteri diversi, o a riforme nell'organizzazione interna.

Sono state svolte analisi particolari riferite alla spesa per l'immigrazione, la protezione civile e gli interventi per le aree depresse, attraverso l'aggregazione dei capitoli di spesa del complesso delle amministrazioni centrali.

**Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**

**1. Sintesi e conclusioni.**
**2. Gli aspetti programmatori:** *2.1 Documento di programmazione economica e finanziaria; 2.2 Note preliminari al bilancio; 2.3 Direttive annuali.*
**3. Profili normativi e organizzativi**
**4. Situazione del personale, anche con riferimento ai processi di riorganizzazione e di trasferimento di risorse umane alle regioni e agli enti locali.**
**5. Attività contrattuale: principali novità.**
**6. Legge obiettivo: stato di attuazione dei programmi.**
**7. Piano generale dei trasporti: stato di attuazione e previsioni per il suo sviluppo con riferimento agli obiettivi comunitari.**
**8. Settore stradale e autostradale***: 8.1 Trasformazione dell'ANAS in S.p.A; 8.2 Il c.d. federalismo stradale; 8.3 Piano nazionale della sicurezza stradale.*
**9. Settore ferroviario.**
**10. Settore aeroportuale.**
**11. Auditing finanziario contabile.**
**12. I controlli interni.**
**13. Il sistema degli indicatori:** *13.1 Relazione tra obiettivi e gruppi di indicatori; 13.2 Relazione tra funzioni - obiettivo e gruppi di indicatori.*

*(migliaia di euro)*

| Centro di responsabilità | Stanziamenti definitivi | Autorizzazioni di cassa | *di cui in C/Capitale* | Impegni | Impegni effettivi | Pagamenti totali | Residui totali | Economie totali |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro | 210.747 | 213.009 | 194.381 | 15.600 | 15.522 | 15.117 | 3.128 | 195.481 |
| 2. Coordinamento dello sviluppo del territorio, politiche del personale e affari generali | 794.908 | 894.200 | 689.354 | 702.213 | 586.573 | 680.803 | 441.252 | 126.560 |
| 3. Opere pubbliche ed edilizia | 4.191.509 | 5.833.318 | 5.197.660 | 3.929.829 | 3.664.101 | 5.024.934 | 13.399.268 | 623.726 |
| 4. Navigazione e trasporto marittimo e aereo | 1.928.422 | 2.249.037 | 1.340.876 | 1.688.789 | 1.608.567 | 1.750.152 | 1.307.930 | 232.322 |
| 5. Trasporti terrestri e sistemi informativi e statistici | 2.685.363 | 3.247.430 | 1.906.204 | 2.324.784 | 2.263.826 | 1.842.464 | 3.323.758 | 590.529 |
| 6. Capitanerie di porto | 474.156 | 515.141 | 60.953 | 418.496 | 415.801 | 439.404 | 84.667 | 58.142 |
| 7. Consiglio superiore dei lavori pubblici | 1.690 | 1.679 | 195 | 694 | 622 | 382 | 313 | 996 |
| **TOTALE AMMINISTRAZIONE** | **10.286.794** | **12.953.814** | ***9.389.624*** | **9.080.405** | **8.555.012** | **9.753.256** | **18.560.315** | **1.827.757** |

## 1. Sintesi e conclusioni.

Il 2002 per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è stato l'anno del completamento del nuovo quadro normativo coerente con le linee programmatiche tracciate nei documenti di programmazione economica e finanziaria approvati nel 2001 e nel 2002.

A seguito dell'approvazione della legge-obiettivo è stato, infatti, definito l'iter di importanti atti di normazione primaria volti al rilancio degli investimenti nel settore delle opere pubbliche e allo snellimento procedurale[1]. La finalità principale degli interventi legislativi è stata il superamento dell'impianto normativo della legge n. 109/1994, (legge Merloni) - e delle sue successive modifiche e integrazioni - e l'introduzione di nuove forme di gestione degli appalti (ad esempio il *general contractor*) idonee a consentire la realizzazione di opere pubbliche di rilevanti dimensioni, riducendo il numero delle stazioni appaltanti e determinando concentrazioni e raggruppamenti che dovrebbero permettere di ottenere il riassetto del mercato del settore.

Al riguardo la Corte ritiene di non poter esprimere valutazioni sugli effetti prodotti dalle nuove misure. Sono, infatti, ancora nella fase di avvio le grandi opere individuate nelle delibere CIPE per il recupero del divario infrastrutturale del nostro Paese, sicché non sono ancora disponibili dati sui risultati che consentano compiute verifiche e valutazioni. Si può comunque affermare che pare confermata la preoccupazione espressa nella Relazione al Parlamento per il 2001 sulla possibilità, nel breve periodo, di finanziare i lavori pubblici con il project financing: l'apporto di capitali privati alla realizzazione di opere pubbliche attraverso la finanza di progetto, infatti, è ancora esiguo.

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, si rileva[2] che non è ancora apprezzabile un riorientamento della "modalità" tale da avviare il superamento dell'attuale assetto che vede fortemente penalizzato il trasporto su ferro e su acqua[3].

---

[1] Si veda in proposito il paragrafo 2.

[2] Si confrontino i dati riportati nelle tabelle del paragrafo 13 sugli indicatori.

[3] Si segnalano al riguardo i risultati dell'indagine condotta nella sede sul controllo della gestione (delibera della sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato del 16 maggio 2003, in corso di pubblicazione), con riferimento allo stato della realizzazione degli interporti sul territorio nazionale a partire dall'approvazione della legge 4 agosto 1990, n. 240, recanti interventi dello Stato per la realizzazione di interporti, ivi comprese le successive modifiche ed integrazioni per le aree depresse (legge 8 agosto 1995, n. 241; legge 20 dicembre 1996, n. 641; legge 23 maggio 1997, n. 135).

Con riferimento ai profili organizzativi il 2002 è da considerarsi ancora un anno trascorso nell'attesa di un necessario riassetto. All'unificazione formale dei soppressi Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, debbono ancora seguire interventi organizzativi che completino la riforma, sia con riferimento al personale (omogeneizzandone i profili giuridici ed economici), sia con riferimento alla logistica (riducendo, ove possibile, l'attuale dispersione del Ministero in una pluralità di sedi).

**2. Gli aspetti programmatori.**

Dalla Relazione sulla situazione economica del Paese per il 2002 risulta che la spesa delle amministrazioni per investimenti è pari a 5.985 milioni di euro.Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha effettuato investimenti per circa 943 milioni, pari al 19,3% della spesa complessiva dello Stato. Una quota superiore al 55% ha interessato il settore delle opere pubbliche: edilizia pubblica statale, immobili demaniali, edifici privati destinati a uffici pubblici statali (22,5%), opere marittime e portuali (12,6%); edilizia penitenziaria e uffici giudiziari (9,7%); studi di fattibilità e interventi infrastrutturali nelle aree depresse (6%); costruzione di nuove sedi di servizio per l'Arma dei Carabinieri, per la Polizia di Stato e per il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (4,2%). Altre quote hanno riguardato le sedi per immobili demaniali o privati in uso agli organi istituzionali nazionali e organismi internazionali (5,7 %); l' adeguamento alle norme di sicurezza degli uffici demaniali o in uso alle amministrazioni dello Stato (4,4%); il ripristino di opere pubbliche danneggiate dagli eventi sismici, alluvionali e danni bellici (3,6%) nonché gli interventi su edifici di culto, demaniali, di interesse storico di uso pubblico e tutela del patrimonio storico-artistico. Ulteriori quote sono state destinate alla gestione dei progetti speciali in attuazione del trasferimento delle competenze del soppresso Dipartimento per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno e dell' Agenzia per la promozione e lo sviluppo delle aree depresse (16%); allo sviluppo dei sistemi informatizzati (3.3%) e, per una quota più contenuta, all'acquisto di apparati logistici per il potenziamento delle infrastrutture per la vigilanza ed il soccorso in mare delle Capitanerie di porto e degli uffici periferici della navigazione nonché all'acquisto di mezzi di trasporto terrestre e all'adozione del sistema Vessel Traffic Service per la sicurezza della navigazione.

In sede europea si è sviluppato recentemente il dibattito sulla opportunità di rivedere i criteri di Maastricht e il Patto di stabilità per ciò che concerne la spesa per infrastrutture. A riguardo si segnala che l'adozione di regole dell'Unione Europea che determinino i criteri per l'accettabilità di canali paralleli alle gestioni statali per il finanziamento degli investimenti pubblici (attraverso strumenti analoghi a quelli disciplinati, in Italia, dal d.lgs. n. 63/2002 convertito dalla legge n. 112/2002, quali la Cassa depositi e prestiti e le società Patrimonio S.p.A. e Infrastrutture S.p.A.) è un tema indicato dal Ministro dell'economia e delle finanze tra quelli da porre in sede Ecofin, nel semestre di Presidenza italiana.

*2.1 Documento di programmazione economica e finanziaria.*

Nel corso del 2002 è proseguita l'azione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti volta a realizzare le azioni di recupero del divario infrastrutturale italiano delineate nel Dpef 2001-2003.

Dal raffronto tra il Documento di programmazione economica e finanziaria 2002-2006 e quello 2003-2006, per la parte che riguarda le infrastrutture e i trasporti, si rileva che nel secondo documento è presente un'analitica articolazione di programmi che, invece, nel primo erano solo sommariamente enunciati.

Nel Dpef 2002-2006, infatti, erano tracciate le linee programmatiche del Governo in materia di infrastrutture e trasporti dalle quali emergeva la necessità di ricorrere ad uno strumento di carattere eccezionale per rilanciare il settore (la "legge-obiettivo") e, pertanto, di

individuare alcune grandi opere strategiche alle quali applicare lo speciale regime derogatorio previsto dal menzionato strumento normativo .

A seguito dell'approvazione della legge-obiettivo è stato riportato in sede di Dpef 2003-2006 un elenco delle infrastrutture strategiche che reca le previsioni di spesa per le opere nel triennio, i tempi di avanzamento progettuale e l'indicazione della prevista disponibilità delle infrastrutture.

**Tab. 1**

**INFRASTRUTTURE STRATEGICHE**

| Progr. | Infrastrutture strategiche | Previsione costo a carico pubblico | Avanzamento progettuale | Avvio cantieri | Previsioni di spesa delle opere nel triennio | Disponibilita' infrastrutture |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Valico ferroviario del Frejus (solo tunnel) | 1.807,60 | 30 | II Semestre 2004 | 149,77 | 2011-2015 |
| 2 | Valico ferroviario del Sempione | 1.807,60 | 20 | I Semestre 2004 | 22,23 | 2009 |
| 3 | Valico ferroviario del Brennero | 2.582,28 | 20 | II Semestre 2005 | 50 | 2015 |
| 4 | Asse ferroviario sull'itinerario del Corridoio 5 Lione-Kiev (Torino-Trieste) | 7.901,79 | | | 1.962,54 | |
| 4a | Torino-Novara | | 100 | I Semestre 2002 | 955,45 | 2006 |
| 4b | Novara-Milano | | 90 | I Semestre 2003 | 516,46 | 2007 |
| 4c | Milano-Verona | | 60 | II Semestre 2003 | 180,76 | 2008 |
| 4d | Verona-Venezia-Trieste | | 40 | I Semestre 2004 | 309,87 | 2007 |
| 5 | Asse autostradale medio padano | 2.737,22 | | | 877,97 | |
| 5a | Passante di Mestre | 1.962,54 | 40 | II Semestre 2003 | 568,1 | 2007 |
| 5b | Brescia-Bergamo-Milano | 774,68 | 80 | II Semestre 2003 | 309,87 | 2006 |
| 6 | Asse ferroviario Ventimiglia-Genova-Novara-Milano (Sempione) | 4.379,55 | | | 224,12 | |
| 6a | Ventimiglia-Genova | | 80 | I Semestre 2003 | 118 | 2008 |
| 6b | Genova-Milano | | 60 | I Semestre 2004 | 106,12 | 2009 |
| 7 | Asse ferroviario Brennero-Verona-Parma-La Spezia | 1.510,64 | 30 | II Semestre 2003 | 568,1 | 2008 |
| 8 | Asse autostradale Brennero-Verona- Parma-La Spezia | 1.032,91 | 40 | I Semestre 2004 | 98,13 | 2008 |
| 9 | Progetto per la salvaguardia della laguna e della citta' di venezia: sistema MO.SE. | 4.131,66 | 60 | II Semestre 2002 | 609,42 | 2010 |
| 10 | Nuova Romea | 929,62 | 20 | I Semestre 2004 | 90,9 | 2008 |
| 11 | Asse viario Marche Umbria e quadrilatero di penetrazione interna (tratta marchigiana 669, 845 - 204-5, 165-54, 744-108, 972 tratta umbra 285,601-25,823-59,393-81,6) | 1.807,60 | 20 | I Semestre 2004 | 320,2 | 2008 |

*Fonte: Dpef 2003-2006.*

L'avere inserito direttamente nel Dpef i singoli programmi delle infrastrutture definite strategiche, con le relative destinazioni finanziarie, appare un progresso in termini di chiarezza, sia con riferimento agli obiettivi che si intendono conseguire, sia per ciò che concerne le risorse che ad essi debbono essere destinate. Complessivamente, risulta migliorata la valenza programmatoria dello stesso Dpef nel settore.

Per quanto riguarda la politica dei trasporti, il Dpef 2003-2006 rileva una "disomogeneità nella dislocazione e nell'efficienza delle infrastrutture" e che "la politica degli investimenti perciò dovrebbe essere affrontata in termini di potenziamento infrastrutturale e di aumento dei livelli di efficienza, in termini di qualità, affidabilità, e sicurezza". Al riguardo il Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT) dovrebbe essere lo strumento per consentire la chiara ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra i diversi livelli di governo.

Un altro obiettivo dichiarato nel Dpef 2003-2006, anche alla luce del Libro Bianco dell'Unione Europea, è quello dell'incentivazione delle forme di intermodalità e di interoperabilità (con particolare riferimento al settore ferroviario e marittimo).

Attenzione è pure posta alle problematiche del trasporto nelle aree urbane e metropolitane. Si intende integrare le politiche territoriali già avviate tramite la promozione di iniziative innovative finalizzate alla riqualificazione ed al rinnovamento dei sistemi urbani e metropolitani. Sono stati a tale scopo individuati quattro assi rispondenti ciascuno ad altrettanti obiettivi di riqualificazione e rinnovamento dei sistemi urbani e metropolitani: la riqualificazione delle periferie, la riqualificazione di ambiti urbani in declino, la riqualificazione ed ammodernamento delle reti infrastrutturali in funzione dello sviluppo sostenibile, le società di trasformazione urbana.

*2.2 Note preliminari al bilancio.*

L'analisi delle note preliminari allo stato di previsione della spesa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dei bilanci 2002 e 2003 ha evidenziato l'assoluta mancanza di profili programmatori o, quanto meno, di elementi esplicativi dei criteri di allocazione delle risorse in relazione alle effettive finalizzazioni. Questa carenza priva la decisione di bilancio di aspetti programmatici facendo venire meno il confronto programmatico tra Parlamento e Governo.

*2.3 Direttive annuali.*

Nella relazione al Parlamento per l'esercizio finanziario 2001 si era dato atto di come nella direttiva 2002 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti emergesse un apprezzabile sforzo dell'amministrazione di dare continuità allo svolgimento dei programmi, sia in presenza degli avvicendamenti di Governo, sia, e soprattutto, in occasione della fusione di due amministrazioni in una nuova.

L'esame della direttiva 2003 mostra un deciso progresso in termini di integrazione delle componenti dei due soppressi ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione.

E' da apprezzare, poi, l'adozione (in conformità con gli indirizzi della Presidenza del Consiglio dei ministri) da parte del Ministro di un atto di indirizzo in data 27 novembre 2002. In tale atto sono state individuate le priorità politiche[4] del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'anno 2003. L'emanazione di un atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche prima che inizi l'esercizio finanziario nel quale devono essere poste in essere le azioni

[4] Le **priorità politiche** individuate per l'anno 2003 sono le seguenti: 1) Decentramento; 2) Riorganizzazione del Ministero; 3) Aggiornamento del personale e miglioramento della qualità dei servizi; 4) Digitalizzazione e comunicazione istituzionale; 5) Semplificazione amministrativa; 6) Realizzazione di opere pubbliche e incentivazione degli investimenti pubblici (con particolare riferimento agli interventi previsti nell'ambito della "legge-obiettivo"); 7) Politica dei trasporti; 8) Riabilitazione urbana; 9) Sicurezza; 10) Riorganizzazione del Consiglio dei lavori pubblici; 11) Riordino della struttura del Servizio nazionale dighe.

volte a realizzare azioni coerenti con dette priorità, si pone come momento necessario per la formulazione di obiettivi strategici nell'ambito delle fasi cicliche della programmazione finanziaria e gestionale.

Per ciascuna delle priorità politiche la direttiva individua, con una classificazione di carattere gerarchico, alcuni obiettivi strategici e i correlati obiettivi operativi. Nella direttiva è, peraltro, prevista l'attivazione, nel corso della prima parte del 2003, di un sistema automatizzato per il monitoraggio degli obiettivi conferiti ai dirigenti di prima fascia che siano, in via diretta, destinatari della direttiva del Ministro. E' previsto, inoltre, che entro la fine del 2003 il sistema sia operante per tutti i dirigenti preposti ai restanti uffici dell'amministrazione.

**3. Profili normativi e organizzativi.**

Nel corso del 2002 la novità di maggior rilievo è l'approvazione della legge 1 agosto 2002, n. 166, recante "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti"[5]. Si tratta di una legge che ha per obiettivo la rimozione di alcuni vincoli normativi per il rilancio degli investimenti nei lavori pubblici e per riavviare le grandi opere infrastrutturali.

Di particolare rilievo sono le disposizioni relative alla revisione della legge Merloni in tema di appalti, alla delega al Governo per il ponte sullo stretto di Messina, al ripristino, per quanto riguarda l'alta velocità, dei rapporti concessori sugli appalti che erano stati bloccati dalla legge finanziaria del 2001, alla delega al Governo per la redazione di un testo unico in materia di espropriazioni (delega che è stata già esercitata con l'emanazione del decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302). Gli effetti del nuovo indirizzo legislativo dovranno essere attentamente osservati con riferimento alle disposizioni contenute nel nuovo testo del Titolo V della Costituzione, alla normativa comunitaria e valutati alla luce delle esigenze di tutela ambientale. Al riguardo si segnala che alcune disposizioni della legge in questione sono state oggetto di contestazione da parte della Commissione europea. Un primo profilo è relativo ai contratti misti, per i quali la legge n. 109/94 prevede l'applicazione della stessa legge quando i lavori valgano di più del 50% del contratto. La commissione afferma che vi sarebbe violazione delle direttive 92/50 (servizi) e 93/36 (forniture), che prevedono, invece, il diverso criterio dell'accessorietà[6]. Un secondo profilo riguarda il meccanismo di affidamento diretto dei lavori di importo inferiore ai 5 milioni di euro all'impresa "a scomputo" degli oneri urbanizzazione. Tale affidamento sarebbe in violazione dei principi di non discriminazione, di parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza di cui agli articoli 43 e 49 del Trattato.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sta, inoltre, predisponendo gli schemi di regolamento sul contraente generale e, in attuazione dell'articolo 30, comma 7-*bis* del 14

---

[5] Si segnalano le disposizioni della legge 166/2002 di maggior rilievo: art. 1, "*Disposizioni per l'aggiornamento del Piano generale dei trasporti e per l'accesso al* Sistema informativo per il monitoraggio e la pianificazione dei trasporti (SIMPT); art. 2, *"Norme di accelerazione dei lavori pubblici e disposizioni in materia di edilizia agevolata";* art. 5, *"Disposizioni in materia di espropriazione e di edilizia,* in base al quale è stato emanato il decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302 contenente
"Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità""; art. 7, "Modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n. 109. Ulteriori disposizioni concernenti gli appalti e il Consiglio superiore di lavori pubblici", che contiene nuove norme di revisione della legge Merloni; art. 11 "Disposizioni in materia di ferrovie e trasporti pubblici locali"; art. 13, "Attivazione degli interventi previsti nel programma di infrastrutture"; art 14, "Delega al Governo in materia di attraversamento stabile dello stretto di Messina",ovvero il ponte sullo stretto di Messina; 15, "Programma per il miglioramento della sicurezza stradale sulla rete nazionale"; art. 25, "Interventi aeroportuali"; art. 27, "Programmi di riabilitazione urbana"; art. 32, "Disposizioni in materia di trasporto rapido di massa"; art. 36, "Ammodernamento delle infrastrutture portuali. Classificazione del porto di Oristano"; art. 37, "Disposizioni sugli interporti"; art. 38, "Disposizioni in materia di trasporto ferroviario e interventi per lo sviluppo del trasporto ferroviario merci".

[6] Secondo il quale un contratto in cui i lavori valgono più del 50% potrebbe essere ritenuto accessorio rispetto alle prestazioni di servizi e forniture e quindi non essere appaltato in base alla legge 109/94, ma in base alle direttive.

febbraio 1994, n. 109, sul sistema di garanzia globale di esecuzione dei lavori pubblici (c.d. "*performance bond*").

Oltre a quelle segnalate nell'ambito della legge n. 166/2002 sono state approvate altre norme in materia di trasporto marittimo e aereo[7].

---

[7] Per quanto concerne la promozione della sicurezza dei trasporti marittimi, l'articolo 22, comma 14, della legge n. 448/2001 (legge finanziaria 2002), come modificato dall'articolo 80, comma 13, della legge n. 289/2002 (legge finanziaria 2003), ha specificamente istituito, a tale scopo, un fondo di circa 5.164.590 euro, a decorrere dal 2002, anche mediante il finanziamento di studi e ricerche, in ottemperanza a quanto inizialmente disposto dall'articolo 145, comma 40, della legge n. 388/2000 (legge finanziaria 2001).

L'80% di tale stanziamento è destinato ad interventi di sostegno e incentivazione per l'alta formazione professionale, tramite l'istituzione di un *forum* permanente realizzato da una o più ONLUS per la professionalità nautica, partecipate da istituti di istruzione universitaria o convenzionate con gli stessi. Tali interventi, nel limite del 50%, possono essere destinati, dai citati enti, alla realizzazione di idonee infrastrutture, tramite il recupero di beni pubblici.

Talune disposizioni di legge hanno previsto sgravi contributivi a favore delle imprese di cabotaggio marittimo. Si tratta, in particolare, dell'articolo 52, comma 32, della citata legge n. 448/2001 (l.f. 2002), e dell'articolo 34, commi 1 e 2, della legge n. 166/2002, contenente "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti" e dell'articolo 21, comma 10, della legge n. 289/2002 (l.f. 2003).

Disposizioni a favore dell'armamento sono state previste con l'articolo 65, comma 1, della ripetuta legge n. 448/2001, che ha autorizzato la spesa di 7,5 milioni di euro per il 2002 e di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2003 e 2004 per la concessione di un contributo, in conto capitale, sulle spese di investimento per gli interventi strutturali di adeguamento necessari, a favore di imprese armatrici di unità da pesca che si trovino nelle condizioni indicate dalla legge stessa.

Altre agevolazioni sono state previste dall'articolo 34 della legge n. 166/2002, per la realizzazione di progetti di cabotaggio (autostrade del mare) – appositamente finanziati con il successivo articolo 35 – nonché ai fini di accelerare l'eliminazione del naviglio cisterniero vetusto, per una migliore tutela dell'ambiente marino.

Ulteriori normative di settore sono state introdotte, nel corso del 2002, con il decreto-legge 4 aprile 2002, n. 51, convertito, con modificazioni, nella legge 7 giugno 2002, n. 106 e concernente "*Disposizioni urgenti per il contrasto all'immigrazione clandestina e per le garanzie ai soggetti colpiti da provvedimenti di accompagnamento alla frontiera*", il quale prevede, per la parte che interessa questa Amministrazione, la distruzione dei mezzi nautici utilizzati dai trafficanti che operano nel settore dell'immigrazione clandestina.

Nel settore della sicurezza aerea, si segnala il decreto ministeriale 13 settembre 2002, n. 263, concernente il *"Regolamento in materia di affidamento in concessione di servizi di sicurezza in ambito aeroportuale, modificativo del dm 29.1.1991, n. 85, recante norme di attuazione dell'art. 5 del d.l. 18.1.1992, n. 9, convertito, con modificazione, nella legge 28.2.1992, n. 217".*

Nel settore degli aeroporti, è degna di menzione la già citata legge 1° agosto 2002, n. 166, contenente "*Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti"* e il decreto ministeriale 23 maggio 2002, concernente il recepimento dell'annesso ICAO n. 14 <Aerodromi> (ICAO: Organizzazione internazionale dell'Aviazione civile).

Nell'ambito comunitario, sono stati emanati, nel corso del 2002, i seguenti Regolamenti UE:

- Regolamento 2320/2002, che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile;
- Regolamento 1592/2002, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea;
- Regolamento 889/2002, che modifica il Regolamento CE n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti;
- Regolamento 1105/2002, recante modifica del Regolamento CE 1617/93 per quanto riguarda le consultazioni sulle tariffe per i passeggeri e l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti;
- Direttiva 2002/30, che istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti della Comunità europea.

Nel settore marittimo si segnalano:

- Il dm 27 dicembre 2001 di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale è stato adottato il regolamento previsto dall'art. 4 della legge n. 88/2001 in materia di concessione del credito d'imposta in favore delle imprese marittime.
- Il dm 5 dicembre 2002, con il quale è stato adottato il regolamento di attuazione dell'art. 18, comma 1, della legge n. 84/1994, come modificato dall'art. 19 della legge n. 472/1999, in materia di fissazione delle misure dei canoni dovuti per le concessioni demaniali marittime rilasciate in ambito portuale.

Peraltro, detto regolamento è stato oggetto di una serie di osservazioni da parte del competente Ufficio della Corte dei conti e, successivamente, è stato ritirato dall'Amministrazione.

Al riguardo si segnala che la definizione di detto procedimento urge anche sotto il profilo degli interessi erariali atteso che, *medio tempore*, alcune Autorità portuali hanno applicato canoni ricognitori, notevolmente inferiori.

Nel corso del 2002 un altro importante atto normativo è stato emanato dal governo sulla base delle deleghe contenute nell'articolo 1, commi 2 e 3 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (legge-obiettivo), il decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, di "Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale". In esso sono contenute, tra l'altro e sempre con riferimento alle opere ricomprese nella legge-obiettivo, nuove norme in materia di VIA, di dichiarazione di pubblica utilità, di interferenze, di concessione, di affidamento a contraente generale e di procedure di aggiudicazione.

Per ciò che concerne gli aspetti organizzativi la struttura del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è attualmente quella prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n. 177, recante il regolamento di organizzazione del ministero, emanato in attuazione del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e dal dm n. 1751 del 28 dicembre 2001 di attuazione del citato regolamento di organizzazione, con il quale sono stati individuati gli Uffici di livello dirigenziale non generale.

Nel corso del 2002 e nei primi mesi del corrente anno non sono intervenuti provvedimenti di modifica ai regolamenti di organizzazione.

E' da segnalare, invece, che l'articolo 2 del citato decreto legislativo n.190, nell'attribuire nuovi compiti finalizzati alla realizzazione delle grandi opere di carattere strategico al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, al comma 3, prevede che per le attività di cui al citato decreto il Ministero, ove non vi siano specifiche professionalità interne, può:

*a)* avvalersi di una struttura tecnica di missione composta da dirigenti delle pubbliche amministrazioni, da tecnici individuati dalle regioni o province autonome territorialmente coinvolte, nonché, sulla base di specifici incarichi professionali o rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, da progettisti ed esperti nella gestione di lavori pubblici e privati e di procedure amministrative. La struttura tecnica di missione e' istituita con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; i costi della struttura tecnica di missione e degli *advisor* di cui alla lettera *c)* sono posti a carico dei fondi con le modalità stabilite con il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui al comma 6;

*b)* assumere, per esigenze della struttura medesima, personale di alta specializzazione e professionalità, previa selezione, con contratti a tempo determinato di durata non superiore al quinquennio rinnovabile per una sola volta;

*c)* avvalersi, quali *advisor*, di società specializzate nella progettazione e gestione di lavori pubblici e privati.

La struttura tecnica di missione è stata, poi, istituita con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti in data 10 febbraio 2003. Ai sensi dell'articolo 4 di tale decreto la dotazione organica della struttura è fissata nel limite massimo di 60 unità, di cui 10 dirigenti tra tecnici e amministrativi ed è autorizzata l'assunzione con contratto a tempo indeterminato ovvero con il conferimento di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite massimo di 30 unità. Si deve rilevare, al riguardo, come si stia affermando il ricorso al modulo organizzatorio delle strutture di missione. Tale figura organizzativa, tuttavia, non dovrebbe costituire un "raddoppiamento" delle tradizionali strutture ministeriali, bensì una struttura ad alta specializzazione tecnica finalizzata al raggiungimento di obiettivi specifici definiti.

E' stato, infine, recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri uno schema di decreto legislativo, con il quale si apportano modifiche al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Tale schema di decreto prevede, tra l'altro, l'articolazione del Ministero in un numero non superiore a sedici Direzioni generali, che vengono, pertanto, a ridursi rispetto all'attuale, nonché l'istituzione di dieci S.I.I.T. – Servizi integrati infrastrutture e trasporti, organi decentrati di livello sovra regionale, articolati in due settori, uno per l'area infrastrutture e opere e l'altro per l'area trasporti e servizi.

**4. Situazione del personale, anche con riferimento ai processi di riorganizzazione e di trasferimento di risorse umane alle regioni e agli enti locali.**

Per effetto dell'intervenuto accorpamento tra il soppresso Ministero dei lavori pubblici e dell'ex Dicastero dei trasporti e della navigazione, il personale dell'amministrazione è, attualmente, corrispondente alla sommatoria derivante dall'unificazione dei ruoli organici delle precedenti strutture.

In particolare, risultano in organico, per la parte ex lavori pubblici, 3417 dipendenti, di cui 1132 nella sede centrale e, per la parte ex trasporti e navigazione, 6746 dipendenti, di cui 1798 nella sede centrale.

Nel corso del 2002 l'assetto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha visto l'attuazione dell'articolazione di vertice dell'amministrazione come prevista dal d.P.R. n. 177/2001. Sono stati, perciò, adottati i decreti di conferimento degli incarichi coi quali si è provveduto, ai sensi della legge n. 145/2002, alla conferma ovvero alla sostituzione dei dirigenti di prima fascia.

Viceversa è da rilevare che tutti i dirigenti di seconda fascia appartenenti agli ex Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione risultano tuttora privi di incarico formale. Le cause di tale patologica situazione organizzativa sembrano essere riconducibili all'insufficienza dei fondi necessari per eseguire l'omogeneizzazione del trattamento economico di tale personale. Peraltro, la mancanza del contratto per i dirigenti in questione sostanzialmente preclude l'attivazione delle verifiche e delle valutazioni dei risultati dell'azione dirigenziale ai sensi del decreto legislativo n. 286/1999.

Nel corso del 2002, la Direzione generale del personale ha avviato le procedure per l'eliminazione delle duplicazioni delle attività a seguito dell'accorpamento, nonché per l'omogeneizzazione dei ruoli e degli stati matricolari del personale[8].

La situazione complessiva, nel 2002, ha evidenziato un profondo squilibrio nella distribuzione del personale sul territorio nazionale. Infatti, a fronte di un consistente esubero di personale in servizio presso gli Uffici periferici situati nel Meridione, si riscontra un'assoluta carenza di organico negli Uffici del Nord Italia e, in particolare, negli Uffici provinciali della motorizzazione civile.

L'amministrazione al riguardo intende ricorrere all'istituto della mobilità, ma ciò sarà possibile solo dopo la ridefinizione della pianta organica complessiva, alla quale si potrà dare corso a seguito dell'espletamento delle procedure di riqualificazione del personale. D'altra parte il perdurante blocco delle assunzioni nel comparto ministeri sostanzialmente non consente di attingere alle graduatorie dei concorsi già espletati.

Relativamente al trasferimento delle risorse umane agli enti locali, le connesse procedure sono state espletate separatamente per i due ex Ministeri[9].

---

[8] In particolare, sono state pubblicate le graduatorie relative alle procedure di riqualificazione del soppresso Ministero dei trasporti e della navigazione. Nel medesimo anno 2002, si sono, altresì, concluse le attività propedeutiche alla pubblicazione delle graduatorie di riqualificazione del soppresso Ministero dei lavori pubblici.

[9] In particolare, per l'ex Ministero dei trasporti e della navigazione, sono state completate come segue:

- **in materia di trasporti di merci,** sono stati disposti 151 trasferimenti, in parte su base volontaria e in parte coattivamente, dagli Uffici provinciali della motorizzazione civile alle Amministrazioni provinciali delle regioni a statuto ordinario. Rimangono da individuare i 14 dipendenti da trasferire alle Amministrazioni provinciali site nella Val d'Aosta, nel Friuli-Venezia Giulia e nella Sardegna;
- **in materia di demanio marittimo,** sono stati disposti ed attuati 35 trasferimenti, in parte volontariamente e in parte su base coattiva, verso le regioni a statuto ordinario confinanti con il mare o verso i comuni delegati a svolgere le funzioni in materia di demanio. Devono essere ancora individuati i tre dipendenti da trasferire alle regioni Val d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, non essendo stati ancora emanati i prescritti decreti legislativi;
- **in materia di escavazione porti,** sono stati trasferiti, con diversi provvedimenti, a comuni situati in varie regioni, 392 dipendenti. Devono essere ancora trasferite alle regioni Sicilia e Sardegna 64 unità di personale: le

Relativamente al soppresso Ministero dei lavori pubblici, al 1° gennaio 2002 sono state attuate le procedure di trasferimento, per mobilità volontaria, del personale alle regioni e alle amministrazioni provinciali[10].

Per quanto riguarda la mobilità d'ufficio l'amministrazione delle infrastrutture e dei trasporti ha ritenuto, in considerazione della già ricordata carenza di personale che interessa gli uffici periferici, di procrastinare, il trasferimento del restante contingente di personale; ciò, al fine di verificare la possibilità di procedere alla modifica dei provvedimenti attuativi del decreto legislativo n. 112/1998, in modo da privilegiare quei dipendenti interessati alla mobilità volontaria che, non essendo in possesso della qualifica funzionale prescritta, non possono, attualmente, prendere il posto del personale da trasferire d'ufficio. A tale riguardo, pur comprendendo le difficoltà di riassegnazione del personale in questione, si ritiene che il rinvio della definizione delle procedure di mobilità, protraendo nel tempo la situazione di incertezza, non sia coerente con i processi di decentramento in atto.

**5. Attività contrattuale: principali novità.**

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha emanato nei primi mesi del 2003 due importanti circolari dirette alle amministrazioni aggiudicatrici di appalti pubblici.

La prima, circolare B1/2079 del 16/1/03, contiene chiarimenti in ordine a quanto previsto dall'art. 18, comma 11 quater, della legge n. 109/1994 (legge quadro sui lavori pubblici) in materia di appalto pubblico di lavori con il sistema dell'appalto concorso, riguardo agli esecutori di opere pubbliche in possesso di certificazione del sistema di qualità.

La seconda, circolare B1/2107 del 10/3/03, rivolge invito alle amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, a notificare il provvedimento di aggiudicazione a tutti i partecipanti alle gare, prima della stipula del contratto, in attesa che le norme dell'art. 14 del d.lgs. 20/8/02 n. 190 (che si riferiscono specificamente alle procedure di progettazione, approvazione e realizzazione di infrastrutture e insediamenti produttivi) vengano estese a tutti i tipi di gara, in modo da evitare che la già iniziata procedura d'infrazione nei confronti dello Stato italiano per contrasto normativo con le direttive comunitarie si concluda con una condanna.

È stato, infine, adottato il regolamento relativo alle spese in economia di beni e servizi, ai sensi di quanto disposto dal d.P.R. 20 agosto 2001, n. 384, con i relativi limiti d'importo.

**6. Legge obiettivo: stato di attuazione dei programmi.**

Dalla tabella che segue risulta lo stato di attuazione della legge-obiettivo.

---

relative procedure saranno avviate non appena verranno emanate le leggi regionali di recepimento della normativa nazionale.

[10]Il contingente di personale trasferito in base a mobilità volontaria, ammonta ad un totale di 412 unità. Nel corso del medesimo anno, a seguito di riscontrate necessità operative e anche per effetto di contenziosi nel frattempo instauratisi, l'amministrazione ha proceduto, previa modifica dei relativi dPCM, alla revisione dei contingenti di personale da trasferire alla regioni Lazio e Veneto, alle quali sono state trasferite,complessivamente, 53 unità di personale, su base volontaria.

E' stata, altresì, definita la procedura di trasferimento all'AIPO del personale in servizio presso l'ex Magistrato del Po e, conseguentemente, sono state trasferite a detta Autorità 284 unità di personale, con decreto del 30 dicembre 2002.

Tab. 2

**Risorse finanziarie Legge n° 443/2001 ( L. 166/2002)**

*Aggiornato al: 4 giugno 2003*

| Famiglia di interventi | Opera | Soggetto aggiudicatore | Numero Delibera C.I.P.E. | Costo dell'opera | Riunione pre-Cipe | Finanziamenti disponibili | Importi ammessi al finanziamento per il triennio Meuro | Importi lordi di finanziamento (Volumi di investimento approvati) | | | Fabbisogno residuo da finanziare | Note | Annualità assegnate (Limiti di impegno art. 13 ex 166/02) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | Anno 2002 | Anno 2003 | Anno 2004 | | | Anno 2002 | Anno 2003 | Anno 2004 |
| Corridoio trasversale e dorsale appenninica | **Salerno Reggio Calabria** | | | | | | | | | | | | | | |
| Corridoio tirrenico Nord europa *sistemi stradali ed autostradali* | Salerno Reggio Calabria: 1° macro lotto | A.N.A.S. | 37560 | 678,47 | 31-ott-02 | 0,00 | 700,00 | 700,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | Affidamento a: *Contraente Generale*: apertura buste 16 aprile 2003 | 193,9 | | |
| | **Progetto per la salvaguardia della laguna e della città di Venezia Progetto Mo.Se.** | Consorzio Venezia Nuova | 37589 | 4.131,66 | 29-nov-02 | 150,00 | 450,00 | 50,00 | 100,00 | 300,00 | 3.981,66 | *Contraente Generale* : 50% Consorzio Venezia Nuova | 4,785 | 9,569 | 28,71 |
| Corridoio trasversale e dorsale appenninica | **Roma C/B1/GRA** | | | | | | | | | | | | | | |
| Sistemi urbani | Grande Raccordo Anulare Roma | A.N.A.S. | 37589 | 613,07 | 29-nov-02 | 220,84 | 392,23 | 53,21 | 151,16 | 187,86 | 0,00 | Di 8 lotti, 7 sono già affidati in appalto | 5,092 | 14,47 | 17,98 |
| Corridoio trasversale e dorsale appenninica | **Benevento Caserta Autostrada A1 – Calanello – Grazzanise e Variante di Caserta** | | | | | | | | | | | | | | |
| | Strada a scorrimento veloce "Fondo Valle Isclero" lavori di completamento funzionale dell'arteria in direzione Valle Caudina ed in direzione Valle di Maddaloni | Provincia di Benevento | 37589 | 61,79 | 29-nov-02 | 0,00 | 61,79 | 61,79 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | 5,913 | 0 | 0 |
| Sistemi urbani | **Napoli Metropolitana** | | | | | | | | | | | | | | |
| | Collegamento Linea Alifana – Linea 1 Metropolitana di Napoli (Aversa – Piscinola) Linea C | Ferrovia Alifana Benevento Napoli S.r.L. | 37589 | 232,40 | 29-nov-02 | 108,60 | 90,00 | 90,00 | 0,00 | 0,00 | 33,80 | | 8,612 | 0,311 | 0,311 |

| Famiglia di interventi | Opera | Soggetto aggiudicatore | Numero Delibera C.I.P.E. | Costo dell'opera | Riunione pre-Cipe | Finanziamenti disponibili | Importi ammessi al finanziamento per il triennio Meuro | Importi lordi di finanziamento (Volumi di investimento approvati) | | | Fabbisogno residuo da finanziare | Note | Annualità assegnate (Limiti di impegno art. 13 ex 166/02) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | Anno 2002 | Anno 2003 | Anno 2004 | | | Anno 2002 | Anno 2003 | Anno 2004 |
| Sistemi urbani | **Napoli risanamento sottosuolo** | | | | | | | | | | | | | | |
| | Consolidamento dei costoni della Collina dei Camaldoli – lato Soccavo | Commissario straordinario per l'emergenza del sottosuolo | 37589 | 6,50 | 29-nov-02 | 0,00 | 6,50 | 0,00 | 3,25 | 3,25 | 0,00 | | | | |
| | Progetto di risanamento igienico –sanitario ed idrogeologico del Vallone S. Rocco | Commissario straordinario per l'emergenza del sottosuolo | 37589 | 31,00 | 29-nov-02 | 0,00 | 31,00 | 3,46 | 27,54 | 0,00 | 0,00 | | | 0,331 | 2,635 |
| Schemi idrici | **Schemi idrici Basilicata** | | | | | | | | | | | | | | |
| Schemi idrici | Adduttore del Sinni: ristrutturazione e telecontrollo | ESITAF Puglia Lucania Irpinia | 37609 | 20,00 | 19-dic-02 | 0,00 | 18,40 | 0,00 | 10,00 | 8,40 | 1,60 | | 0 | 1,04 | 1,04 |
| | Acquedotto del Frida Sinni e Pertusillo: completamneto impianto di potabilizzazione di Montalbano Jonico- 1° lotto funzionale | Regione Basilicata | 37609 | 16,00 | 19-dic-02 | 0,00 | 16,00 | 0,00 | 8,00 | 8,00 | 0,00 | | | | |
| Schemi idrici | **Schemi idrici Puglia** | | | | | | | | | | | | 0 | 1,04 | 0,877 |
| Schemi idrici | Completamento del riordino ed ammodernamento degli impianti irrigui ricadenti nel comprensorio dx Ofanto e dx Rendina in Agro di Lavello | consorzio Bonifica Vulture alto Bradano | 37609 | 20,00 | 19-dic-02 | 0,00 | 20,00 | 0,00 | 10,00 | 10,00 | 0,00 | | | | |

| Famiglia di interventi | Opera | Soggetto aggiudicatore | Numero Delibera C.I.P.E. | Costo dell'opera | Riunione pre-Cipe | Finanziamenti disponibili | Importi ammessi al finanziamento per il triennio Meuro | Importi lordi di finanziamento (Volumi di investimento approvati) | | | Fabbisogno residuo da finanziare | Note | Annualità assegnate (Limiti di impegno art. 13 ex 166/02) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | Anno 2002 | Anno 2003 | Anno 2004 | | | Anno 2002 | Anno 2003 | Anno 2004 |
| | **Schemi idrici Sicilia** | | | | | | | | | | | | | | |
| | Acquedotto Favara di Burgio | Commissario straordinario per l'emergenza idrica per la Sicilia | 37609 | 65,90 | 19-dic-02 | 26,34 | 39,56 | 0,00 | 20,00 | 19,56 | 0,00 | | | | |
| Corridoio tirrenico Nord europa *sistemi stradali ed autostradali* | Acquedotto Gela Aragona | Commissario straordinario per l'emergenza idrica per la Sicilia | 37609 | 89,21 | 19-dic-02 | 35,64 | 53,57 | 0,00 | 27,00 | 26,57 | 0,00 | | 2,297 | 3,445 | |
| | **Adeguamento SS 156 dei Monti Lepini** | | | | | | | | | | | | | | |
| Sistemi urbani | SS 156 Monti Lepini: 2° Tronco 2° Lotto Pontinia-Sezze | Regione Lazio | 37617 | 67,12 | 27-dic-02 | 0,00 | 60,00 | 0,00 | 24,00 | 36,00 | 7,12 | | | | |
| | **Napoli Metropolitana** | | | | | | | | | | | | | 4,785 | 7,177 |
| Sistemi urbani | Completamento Linea 1 Metropolitana di Napoli: Dante- Centro Direzionale | Comune di Napoli | 37617 | 689,00 | 27-dic-02 | 564,00 | 125,00 | 0,00 | 50,00 | 75,00 | 0,00 | In costruzione | | | |
| | **Stazioni ferroviarie ed adeguamenti funzionali** | Grandi Stazioni | 37694 | 554,55 | 05-mar-03 | 293,74 | 260,81 | 0 | 9,94 | 250,87 | 0,00 | | | | |
| | **Totale opere strategiche** | | | **7.276,67** | | **1.399,16** | **2.324,86** | **958,46** | **440,89** | **925,51** | **4.024,18** | | | | |

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - struttura tecnica di missione ex d.lgs. 190/2002

Come si vede le opere che risultano, allo stato, effettivamente affidate sono la Salerno Reggio Calabria e il Progetto per la salvaguardia della Laguna e della Città di Venezia – Progetto MO.SE. Per le altre sono state definite le previsioni di spesa complessive e gli importi stanziati annualmente.

Alla scadenza del 10 marzo 2003 erano circa 100 i progetti preliminari presentati dalle amministrazioni aggiudicatrici al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per ottenere il finanziamento a valere sui fondi stanziati per la legge-obiettivo. Sono, invece, ancora molto esigue (12) le iniziative per pubblicare avvisi ai sensi dell'articolo 37-*bis* della legge n. 104/94, come modificato dalla legge n. 166/2002, al fine di attivare il project financing nell'ambito della legge-obiettivo. Ciò conferma le perplessità già espresse in sede di relazione al Parlamento per l'esercizio finanziario 2001 in ordine alla capacità dello strumento della finanza di progetto di dare risultati nel breve periodo.

Si segnala, comunque, che ai sensi dell'articolo 2, comma 4, lettera *c),* il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti può richiedere al Ministero dell'economia e delle finanze la collaborazione della Unita' tecnica finanza di progetto, allo scopo riorganizzata con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, anche in deroga all'articolo 7, della legge 17 maggio 1999, n. 144, e all'articolo 57 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. Secondo gli intendimenti del Governo la predetta Unità tecnica dovrebbe esaminare i singoli progetti presentati nell'ambito della legge-obiettivo per verificare se, nei singoli casi, non sia possibile attivare risorse private.

Per quanto riguarda l'attività di programmazione delle reti acquedottistiche nelle aree depresse, sono stati promossi la redazione e l'invio, da parte delle regioni interessate, delle schede tecniche relative alle grandi opere infrastrutturali inserite nel Programma dei sistemi idrici previsto dalla legge obiettivo. In particolare, sono state individuate 64 grandi opere localizzate nelle sette regioni comprese nell'obiettivo 1 e nell'Abruzzo – in sostanza, l'area corrispondente all'intero Mezzogiorno, più la Sardegna – per un importo preventivato di 4.641,398 milioni di euro.

L'elenco delle opere, inserito nella delibera del CIPE n. 21/2001, è stato successivamente confermato, al pari dell'importo stanziato, nella legge 1° agosto 2002, n. 166.

Con la stessa legge sono stati autorizzati limiti di impegno quindicennali, ripartiti tra gli anni 2002, 2003 e 2004, per la progettazione e la realizzazione delle suddette opere, ad integrazione dei finanziamenti pubblici, comunitari e privati disponibili.

Le opere del programma più avanzate dal punto di vista progettuale e amministrativo saranno sottoposte prioritariamente dall'amministrazione all'approvazione del CIPE. Tali opere prioritarie sono selezionate sulla base di intese preliminari con le regioni interessate volte alla successiva stipula degli accordi di programma ai sensi dell'articolo 17 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (c.d. "legge Galli"), per il trasferimento d'acqua interregionale. Contestualmente, nell'elenco per il CIPE vengono incluse, in accordo con le regioni, talune delle grandi infrastrutture idriche di rilevanza regionale.

L'importo complessivo di questi due gruppi di opere è stimato in circa 2.000 milioni di euro.

Nel 2002, sono state sottoscritte le intese preliminari con le regioni Puglia, Molise, Abruzzo e Basilicata[11].

---

[11] Nella seduta del 19 dicembre 2002 il CIPE ha approvato il finanziamento delle seguenti opere:

*Schemi idrici SICILIA*

- Acquedotto Gela – Aragona: finanziamento 53,57 milioni di euro – Costo totale: 89,21 milioni di euro;
- Acquedotto Favara di Burgio: finanziamento 39,56 milioni di euro – Costo totale: 65,90 milioni di euro.

*Schemi idrici PUGLIA-BASILICATA*

**7. Piano generale dei trasporti: stato di attuazione e previsioni per il suo sviluppo con riferimento agli obiettivi comunitari.**

Il nuovo Piano generale dei trasporti e della logistica[12] (PGTL) (d.P.R. 14 marzo 2001) è stato approvato dal CIPE con la delibera n. 1/2001. Si indicano, qui di seguito, le principali attività svolte dall'amministrazione nel 2002, in relazione ai temi generali indicati nel Piano medesimo[13].

Agli inizi del 2002 è stato perfezionato il documento sul Mezzogiorno, del quale è in corso l'aggiornamento, con particolare riguardo all'attualizzazione dei costi delle opere e dei quadri di finanziamento. Tale documento è stato, poi, integrato con la relazione sull'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, trasmessa al CIPE il 30 dicembre 2002.

E' stato, altresì, perfezionato il documento illustrativo del monitoraggio del sistema dei trasporti e dello stato di attuazione degli obiettivi previsti nel PGT.

Inoltre, in collaborazione con il Ministero dell'ambiente e del territorio, è stato predisposto il Piano strategico nazionale per l'emissione dei gas-serra (Protocollo di Kyoto), approvato con la delibera del CIPE in data 20 dicembre 2002, con la definizione della parte che riguarda l'impatto dei trasporti sull'ambiente.

Nell'ambito del settore trasporti, sono state aggiornate le previsioni di contenimento delle emissioni, al 2010, per un valore di circa 134 milioni di tonnellate di ossido di carbonio e sono stati individuati interventi che potrebbero comportare un risparmio stimato in circa 3,4 milioni di tonnellate di ossido di carbonio.

Nel 2002 è stato aggiudicato l'affidamento dei Servizi di sviluppo modellistico, di aggiornamento dati, assistenza tecnica, manutenzione e supporto alla conduzione funzionale del Sistema informativo per il monitoraggio e la pianificazione dei trasporti (SIMPT), la cui gara era stata bandita nel settembre 2001. Tale Sistema costituisce lo strumento di base per l'elaborazione dei modelli di trasporto recepiti nel Piano generale dei trasporti e della logistica. Il contratto relativo ai Servizi è stato sottoscritto il 9 dicembre 2002 e ha la durata di tre anni, per un importo di 2.867.224 euro, più IVA.

Nel corso del 2002 è stato concluso lo sviluppo del progetto ARTIST (Architettura Telematica Italiana per i Sistemi dei Trasporti), con il concorso di un Gruppo di consultazione composto da enti istituzionali, enti locali rappresentanti del mondo della produzione e dei trasporti e utenti finali. Tale progetto ha il fine di rappresentare il quadro di riferimento per la

---

- Adduttore del Sinni: ristrutturazione e telecontrollo: finanziamento 18,40 milioni di euro - Costo totale: 20 milioni di euro;
- Acquedotto del Frida, Sinni e Pertusillo – completamento impianto di potabilizzazione di Montalbano Jonico – 1° lotto funzionale: finanziamento: 16 milioni di euro – Costo totale: 16 milioni di euro;
- Completamento del riordino ed ammodernamento impianti irrigui ricadenti nel comprensorio Destra Ofanto – Destra Rendina in Agro di Lavello: finanziamento: 20 milioni di euro – Costo totale: 20 milioni di euro.

[12] Per quanto riguarda i risultati relativi al piano generale dei trasporti 1986/1996, si rinvia alla deliberazione della Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato del 16 maggio 2003, in corso di pubblicazione. In tale delibera sono stati presi in particolare esame i livelli di conseguimento dei due obiettivi fondamentali del vecchio piano, consistenti nella semplificazione del quadro normativo di settore e nel riequilibrio della domanda tra il trasporto merci su strada e quello per ferrovia.

[13] Ai fini della approvazione da parte della Commissione europea del PON trasporti era pregiudiziale l'esame del piano generale dei trasporti in Italia, pubblicato soltanto sulla G.U. del 17/7/2001 n. 163.
Di conseguenza, il menzionato PON trasporti è stato approvato dalla Commissione nel settembre 2001, mentre solo il 19/12/2001 è stato adottato il relativo complemento di programmazione, cioè il documento di attuazione della strategia e degli assi prioritari dell'intervento.
Ciò ha comportato l'effetto rilevante del ritardo di un anno sulla attivazione delle corrispondenti cospicue risorse finanziarie comunitarie e nazionali (4.280,55 Meuro), nell'ambito del quadro comunitario di sostegno 2000-2006 Obiettivo 1, in un settore particolarmente strategico per l'economia italiana e soprattutto per il nostro Mezzogiorno.

realizzazione e la diffusione dei sistemi telematici a supporto dei trasporti, in uno spazio temporale che si proietta fino al 2010.

Il PGTL è stato considerato come schema di riferimento, inoltre, nel settore della regolazione delle gestioni aeroportuali (canoni di concessione e diritti aeronautici) e per l'attività di vigilanza sugli enti preposti nel settore della sicurezza nel trasporto aereo.

**8. Settore stradale e autostradale.**

Il principale documento di programmazione del settore stradale è il piano triennale 2002–2004, relativo allo sviluppo della rete autostradale e stradale di interesse nazionale, accompagnato dalle opere stradali da appaltarsi nel 2002.

Per la parte del sistema autostradale in concessione, le risorse sono, in genere, reperite dalle concessionarie, nell'ambito degli oneri posti a loro carico dagli strumenti convenzionali: esse ammontano, nel triennio, a circa 7.834 milioni di euro, dei quali 1.450 per appalti nel 2002.

Complessivamente, l'impegno finanziario, con i fondi pubblici dell'ANAS, ammonta, nel triennio, a 4.888 milioni di euro, dei quali 3.130 milioni con fondi ordinari, 1.083 milioni di euro con fondi strutturali europei e 675 milioni destinati al sistema autostradale.

Con riferimento al programma annuale, l'elenco dei lavori stradali da appaltare nel 2002 ammontava a 859 milioni di euro.

Successivamente all'approvazione del piano triennale dei settori autostradale e stradale e dell'elenco annuale del settore stradale, è stato stipulato nell'ottobre 2002 l'accordo di programma Ministero – ANAS, inserendo anche ulteriori nuove clausole circa gli elementi da fornirsi nell'ambito dell'attività di vigilanza ministeriale.

L'Amministrazione ha, inoltre, trasmesso al Ministero dell'economia e delle finanze lo schema di convenzione per il rinnovo quinquennale 2003-2007 della concessione alla società Autostrade S.p.A. L'approvazione di tale atto consentirebbe l'attivazione di investimenti per complessivi 14.000 milioni di euro circa, aggiuntivi rispetto alla vigente convenzione del 1997. In tale ambito rientra anche la revisione del sistema tariffario sulle autostrade.

*8.1 Trasformazione dell'ANAS in S.p.A.*

L'ANAS ha recentemente concluso il suo lungo processo di trasformazione in società per azioni - a totale partecipazione azionaria pubblica - con il DL 8 luglio 2002, n. 138, convertito dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, successivamente modificata con la legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), mantenendo comunque compiti in materia di viabilità statale nazionale.

L'assetto normativo della S.p.A. è stato definito dalla citata legge finanziaria 2003 che ha stabilito, tra l'altro, le modalità di finanziamento, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, delle attività dell'ANAS.

La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 novembre 2002 ha stabilito le tempistiche per gli adempimenti inerenti alla trasformazione (entro il 31/12/2002) e le modalità di esercizio e di controllo dell'attività dell'ANAS S.p.A. da parte dell'Amministrazione delle infrastrutture e dei trasporti.

I capisaldi della trasformazione possono essere così essere sintetizzati:

- azionista unico della S.p.A. è il Ministero dell'economia e delle finanze – le cui azioni sono inalienabili – che esercita il controllo finanziario sulla società e i diritti dell'azionista per ciò che concerne gli aspetti finanziari, lasciando al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, in base alle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, l'esercizio degli altri diritti di competenza dell'azionista;
- il controllo tecnico-operativo e programmatico è rimesso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

- le funzioni pubblicistiche esercitate dall'ente ANAS in base al decreto legislativo 26 febbraio 1994, n. 143, continuano ed essere esercitate dalla S.p.A. in regime di concessione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- la rete autostradale e stradale di interesse nazionale, individuata ai sensi del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 461, viene trasferita all'ANAS S.p.A. dal Ministero dell'economia e delle finanze, sotto forma di aumento di capitale sociale.

In relazione alla tempistica fissata dalla direttiva del 27 novembre 2002, il Ministero ha provveduto, entro il 31 dicembre 2002, a definire, d'intesa con l'ANAS e il Ministero dell'economia e delle finanze:

1. lo schema di statuto della nuova S.p.A., approvato con il decreto interministeriale 18 dicembre 2001, n. 1003/1;
2. lo schema di convenzione di concessione delle attività pubblicistiche, approvato con il medesimo citato decreto interministeriale;
3. la convenzione di concessione all'ANAS S.p.A., stipulata in data 19 dicembre 2002, subito dopo l'assemblea costitutiva ed approvata con il decreto interministeriale 31 dicembre 2002, n. 1030.

Con l'approvazione e la successiva registrazione del decreto interministeriale di concessione, si è completato entro il 2002 il processo istituzionale di trasformazione in S.p.A.

E' stato così possibile assicurare la continuità di funzionamento dell'ANAS e l'utilizzo immediato dei fondi messi a disposizione dalla legge finanziaria per il 2003, la quale prevede che siano a carico dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze sia l'apporto al capitale sociale della società, pari a 1.817,8 milioni di euro, ai fini della gestione e della realizzazione di infrastrutture, sia la somma di 450 milioni di euro per spese di funzionamento, prima imputate a capitoli di bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'Amministrazione delle infrastrutture e dei trasporti deve definire le modalità operative dell'esercizio delle funzioni di vigilanza, controllo e indirizzo sulla nuova S.p.A., già individuate, in via generale, nella convenzione che regola la concessione. Tali modalità attengono al monitoraggio sull'avanzamento delle opere in corso di realizzazione, alla possibilità di utilizzare l'archivio telematico degli appalti dell'ANAS, al contributo finanziario per la realizzazione dell'Archivio nazionale delle strade[14]. Resta aperto il problema del consolidamento dei dati. Appare, infatti, necessario, per tener ferma la conoscibilità da parte del Parlamento del quadro complessivo dei risultati di finanza pubblica, predisporre un conto consolidato che consenta una articolata veduta d'assieme che includa la misurazione dell'impatto delle operazioni di alienazione e delle risultanze della gestione sul conto del patrimonio e sul conto del bilancio.

*8.2 Il c.d. federalismo stradale.*

Con l'entrata in vigore degli atti normativi succedutisi al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 - inerente il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali - l'ANAS ha visto notevolmente ridursi il numero di chilometri di strade statali per i quali deve assolvere ai compiti propri in ordine alla viabilità stradale. Infatti, in applicazione del c. d. federalismo stradale, con il quale sono state trasferite, alle Regioni, la

---

[14] Programma: "Istituzione dell'Archivio nazionale delle strade": l'Amministrazione ha avviato la costruzione dell'impianto dell'Archivio, partendo dall'esperienza di alcuni gestori di strade che hanno istituito il proprio catasto – i cui dati affluiranno nell'Archivio – e con un progetto sperimentale che dovrà essere utilizzato come *best practice* per la creazione del Sistema informativo delle strade.
La disponibilità di detto Archivio consentirà, entro pochi anni, una conoscenza diffusa del sistema infrastrutturale da parte di tutti gli enti proprietari, con benefici effetti sulla programmazione degli interventi di manutenzione e di messa in sicurezza.

gestione e manutenzione di circa 30.000 chilometri di strade, all'Ente sono rimaste da gestire circa 16.000 chilometri di strade statali distribuite sull'intero territorio nazionale.

Il chilometraggio della sola rete stradale nazionale è stato modificato, nel corso dell'anno 2001, con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri emanato in data 21 settembre 2001 con il quale sono state rideterminati alcuni chilometraggi dei territori regionali – già attribuiti col precedente decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 461 - come appare nel seguente prospetto riepilogativo.

| Regione | Distese Km. Regionali | | Diff.za | Distese Km. Nazionali | | Diff.za |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | d.lgs. n. 461\|99 | dPCM 21.09.01 | | d.lgs. n. 461\|99 | dPCM 21.09.01 | |
| Piemonte | 2.224,6621 | 2.219,761 | -4,900 | 668,344 | 673,244 | 4,900 |
| Valle d'Aosta | 4,817 | 4,607 | -0,210 | 148,183 | 148,393 | 0,210 |
| Lombardia | 2.462,114 | 2.462,114 | -24,480 | 875,600 | 900,080 | 24,480 |
| Veneto | 1.687,995 | 1.975,892 | -12,103 | 689,386 | 701,489 | 12,103 |
| Friuli V.G. | 704,633 | 696,964 | -7,669 | 474,367 | 482,036 | 7,669 |
| Liguria | 945,966 | 1.061,48 | 115,514 | 115,514 | 0,000 | -115,514 |
| Emilia Romagna | 1.899,031 | 1.902,975 | 3,944 | 1.077,809 | 1.073,865 | -3,944 |
| Toscana | 2.631,609 | 2.585,884 | -45,725 | 838,069 | 883,794 | 45,725 |
| Umbria | 1.099,657 | 1.084,531 | -15,126 | 321,672 | 336,798 | 15,126 |
| Marche | 811,88 | 846,807 | 34,927 | 504,087 | 469,160 | -34,927 |
| Lazio | 2.010,515 | 2.007,298 | -3,217 | 486,122 | 489,339 | 3,217 |
| Abruzzo | 1.629,796 | 1.635,756 | 5,960 | 606,680 | 600,720 | -5,960 |
| Molise | 429,066 | 415,739 | -13,327 | 507,223 | 520,550 | 13,327 |
| Campania | 1.538,696 | 1.535,115 | -3,581 | 1.188,815 | 1.192,396 | 3,581 |
| Puglia | 1.418,191 | 1.363,249 | -54,942 | 1.465,913 | 1.520,855 | 54,942 |
| Basilicata | 910,791 | 895,261 | -15,530 | 1.049,927 | 1.065,457 | 15,530 |
| Calabria | 2.054,938 | 2.050,787 | -4,151 | 1.363,189 | 1.367,340 | 4,151 |
| Sicilia Sardegna | 1.800,721 | 1.707,634 | -93,087 | 1.122,279 | 1.215,366 | 93,087 |
| **Totale** | **27.765,409** | **27.547,636** | **-217,773** | **15.640,327** | **15.858,100** | **217,773** |

Occorre, però, precisare che, la Direzione Centrale Lavori dell'ANAS[15], ha diramato una situazione aggiornata della consistenza dell'intera rete stradale nazionale - ivi compresi anche i raccordi autostradali, i centri abitati mantenuti all'ANAS, e la viabilità delle Regioni a statuto speciale (Sicilia, Sardegna e Friuli Venezia Giulia), con le quali non è stata ancora perfezionato l'iter procedurale al perfezionamento del passaggio di alcune strade - nella quale si evince che il chilometraggio complessivo, attualmente in gestione all'Ente, risulta di Km 20.579,672, evidenziando la differenza di complessivi circa 5.000 chilometri rispetto a quanto indicato nel precedente prospetto.

*8.3 Piano nazionale della sicurezza stradale.*

La legge 17 maggio 1999, n. 144 (art. 32), ha istituito il "Piano nazionale della sicurezza stradale", fissandone obiettivi, contenuti e procedura di definizione e attuazione[16].

[15] Con nota 9 ottobre 2002, n, 14658.

[16] La norma prevede che la elaborazione del Piano sia preceduta dalla redazione degli "Indirizzi generali e linee guida di attuazione" da sottoporre alle competenti Commissioni parlamentari. Detto documento, dopo aver acquisito il

All'inizio del 2002, sulla base dei documenti prodotti dalla "Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale" e del "Comitato Nazionale della Sicurezza stradale", è stata completata la prima versione del Piano. In data 6 febbraio 2002 in sede di discussione nel Comitato Nazionale della Sicurezza Stradale, i rappresentanti delle autonomie regionali e locali hanno chiesto di acquisire il parere della Conferenza unificata sullo schema di piano. Il documento è stato definitivamente approvato con deliberazione del CIPE del 29 novembre 2002.

Unitamente allo schema di piano è stato approvato il programma di attuazione del Piano per il 2002. In particolare è stata prevista la ripartizione regionale di risorse, rese disponibili dalla legge n. 448/99, che dovrebbero consentire sotto forma di mutui l'attivazione di un volume di investimenti da parte dello Stato di 130.000.000 di euro.

Sono previste nel Piano azioni di primo livello (quelle più urgenti ai fini dell'immediata riduzione dell'incidentalità) e altre azioni di secondo livello (per la realizzazione di interventi strategici) in grado di migliorare la situazione nel medio periodo. Uno dei criteri fondamentali del Piano è la collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione per il raggiungimento dell'obiettivo di una sensibile riduzione dei morti e dei feriti per incidenti stradali[17].

**9. Settore ferroviario.**

Nel corso del 2002 vi è stata in sede europea un'intensa attività normativa riguardante il settore. In particolare nei primi mesi dell'anno la commissione Europea ha presentato il "secondo pacchetto ferroviario". Tale pacchetto è composto dalle seguenti proposte normative:

- direttiva sulla sicurezza del trasporto ferroviario in seno all'Unione;
- direttiva di emendamento delle direttive 91/440 e 2001/12, mirata all'ampliamento del livello di apertura dei mercati del trasporto ferroviario delle merci;
- direttiva di emendamento ed armonizzazione delle proposte normative in materia di interoperabilità già emanate (direttive 96/48 e 2001/16);
- regolamento per la creazione dell'Agenzia europea delle ferrovie;
- raccomandazione della Commissione Europea per l'adozione di una decisione del Consiglio Europeo, che dia mandato alla stessa Commissione di negoziare l'adesione dell'Unione Europea all'accordo COTIF, definito dalla Organizzazione intergovernativa per i trasporti ferroviari (OTIF).

Nell'ambito nazionale si segnala che dopo l'approvazione della legge finanziaria 2002 è stato predisposto il primo *addendum* al Contratto di programma. Tale strumento, esaminato dalle competenti commissioni parlamentari, approvato dal CIPE, e stipulato il 24 ottobre 2002, consente la ripartizione di 4.607 euro recati dalla stessa legge per il finanziamento degli investimenti infrastrutturali previsti nel Contratto di programma.

Con riferimento al trasporto passeggeri è da segnalare che nel corso del 2002 è stato intrapreso l'esame dei diversi aspetti del nuovo contratto di servizio 2002-2003. In particolare si prevede che il trasporto regionale per le regioni a statuto speciale e le province autonome continuerà ad essere incluso nel Contratto nazionale fino a che sarà completata l'attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422; che il trasporto notturno sarà finalizzato a

---

parere favorevole della Conferenza unificata, è stato approvato con decreto del Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro dei trasporti e della navigazione, con il Ministro della pubblica istruzione e con il Ministro della sanità, il 29 marzo 2000. In relazione a quanto previsto dagli Indirizzi generali sono stati costituiti gli organi a supporto della definizione del Piano:

- con un accordo Ministero dei lavori pubblici – CNEL del 22 gennaio 2001 è stata istituita la "Consulta Nazionale sulla Sicurezza Stradale";
- con decreto del Ministro dei lavori pubblici del 10 maggio 2001 è stato istituito il "Comitato Nazionale della Sicurezza stradale".

[17] Nel paragrafo relativo agli indicatori sono riportati i principali numeri-indice necessari per la verifica e la valutazione della sicurezza stradale.

consentire la mobilità di lunga percorrenza soprattutto tra Nord e Sud del Paese; che le agevolazioni tariffarie continuino ad essere regolate dal dm 2 gennaio 1990, n. 1/T fino a che non interverrà il regolamento governativo previsto dall'art. 39 della legge n. 166/2002[1819].

**10. Settore aeroportuale.**

La materia delle gestione aeroportuali sin dal 1993 ha formato oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore per dotare il sistema aeroportuale di un regime giuridico più

[18] Nell'ambito del Dipartimento Trasporti Terrestri, anche nel corso dell'esercizio 2002, è proseguita l'attività contrattuale relativa al potenziamento e ammodernamento delle Ferrovie in concessione e in gestione commissariale governativa ai sensi della l. n. 910/86 che all'art. 2, 3° comma, dispone che gli esercenti delle ferrovie in concessione e in gestione commissariale governativa possono contrarre mutui garantiti dallo Stato nel limite complessivo di lire 5.000 miliardi, facendo ricorso al mercato finanziario nazionale ed estero.
A tal proposito sembra opportuno sottolineare che il legislatore, al fine di accelerare il coordinamento funzionale e operativo delle aziende in gestione commissariale governativa, nei sistemi regionali di trasporto, ha affidato, con la legge n. 662/1996, art. 2 commi da 1 a 10, alla F.S. S.p.A. il compito di ristrutturazione delle predette aziende per un periodo massimo di tre anni (scadenza 31 dicembre 1999), mediante l'adozione del decreto n. 91-T del 30 dicembre 1996. Con d.lgs. 422/97, modificato ulteriormente dal d.l.gs n. 400/1999 ha previsto, dal 1° gennaio 2000, la delega delle funzioni di programmazione e di amministrazione inerenti le ferrovie in G.C.G., alle Regioni.
L'iter legislativo si è chiuso con la stipula degli accordi di programma tra le Regioni e il Ministero dei trasporti e della navigazione, previsti dagli artt. 8, 9 e 12 del d.lgs. n. 422/1997 a seguito dei quali sono stati emanati in data 16 novembre 2000 i relativi dPCM. Occorre precisare inoltre che l'art. 131, comma 4, della l. 23 dicembre 2000 n. 388 ( legge finanziaria 2001) aveva modificato il quadro normativo di riferimento, introducendo sostanziali novità in merito alla stipula di atti integrativi, alle varianti incorso d'opera ed alle concessioni, stabilendo la revoca di quest'ultime e l'espletamento di gare d'appalto per l'affidamento dei lavori secondo la normativa generale in materia. A riguardo va tuttavia osservato che tale articolo è stato abrogato dall'art. 11 comma 2 della l. 1° agosto 2002, n. 166.

[19] Tabella riepilogativa dei finanziamenti a carico dello Stato a favore delle FF.SS. e di altre Società collegate:

Esercizio 2000

*in mlioni di Euro*

| | FS | RFI | TRENITALIA | GRANDI STAZIONI | FERPORT | SITA | Totale |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *1. Contributi in conto esercizio* | 1.479 | | 9 | 2 | 1 | 83 | 1.574 |
| *2. Partite formalmente da non classificare come contributi, ma che hanno affinità con questi* | 675 | | 946 | | | 14 | 1.635 |
| *3. Finanziamento degli investimenti* | 3.317 | | 0 | 11 | | 9 | 3.337 |
| *TOTALE GENERALE* | 5.471 | | 955 | 13 | 1 | 106 | 6.546 |

Esercizio 2001

| | FS | RFI | TRENITALIA | GRANDI STAZIONI | FERPORT | SITA | Totale |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *1. Contributi in conto esercizio* | | 1.502 | 5 | | 1 | 35 | 1.543 |
| *2. Partite formalmente da non classificare come contributi, ma che hanno affinità con questi* | | | 1.741 | | | 59 | 1.800 |
| *3. Finanziamento degli investimenti* | 3.615 | 176 | 754 | 1 | | 16 | 4.562 |
| *TOTALE GENERALE* | 3.615 | 1.678 | 2.500 | 1 | 1 | 110 | 7.905 |

Esercizio 2002

| | FS | RFI | TRENITALIA | GRANDI STAZIONI | FERPORT | SITA | Totale |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *1. Contributi in conto esercizio* | | 1.466 | 1 | | 1 | 35 | 1.503 |
| *2. Partite formalmente da non classificare come contributi, ma che hanno affinità con questi* | | | 1.704 | | | 51 | 1.755 |
| *3. Finanziamento degli investimenti* | 4.078 | 124 | 1 | | | 21 | 4.224 |
| *TOTALE GENERALE* | 4.078 | 1.590 | 1.706 | 0 | 1 | 107 | 7.482 |

consono al dinamismo dei mercati, mediante un meccanismo gestionale nella forma societaria che tende alla privatizzazione (sostanziale).

Le concessioni venute a scadenza hanno avuto, nel tempo, la connotazione di gestioni di fatto fino all'entrata in vigore del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, con il quale, all'art. 17, è stato consentito al ministro dei trasporti di autorizzare, in via provvisoria, l'occupazione e l'uso di beni del demanio aeroportuale in favore di soggetti titolari di gestioni parziali aeroportuali, anche in regime precario.

L'Amministrazione utilizzando tale procedimento autorizzatorio, ha adottato provvedimenti preordinati al passaggio alla gestione totale. Tale modulo di affidamento in gestione totale è diretto ad accrescere i livelli di efficienza e di sicurezza degli aeroporti e, nelle finalità volute dalla legge n. 135/1997, deve comportare benefici per i bilanci pubblici ponendo a carico dei gestori il compito di curare la manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture aeroportuali e funzionamento dei relativi servizi a fronte del potere di disporre dei sicuri proventi della totalità delle tariffe e dei corrispettivi aeroportuali.

A riguardo si osserva che la delibera CIPE n. 86/2000 del 4 agosto 2000 ha raccomandato al ministro dei trasporti e della navigazione e, per quanto di competenza al ministro delle finanze e all'ENAC, di vigilare affinché sia realizzata una rigorosa separazione contabile che consenta l'individuazione dei costi effettivi dei singoli servizi offerti dai gestori aeroportuali e che, a fronte di una rapida evoluzione della gestione totale con dilatazione dei tempi concessori, non corrisponde una effettiva attuazione dei criteri di separazione contabile e di individuazione dei costi da parte degli stessi soggetti gestori.

Anche con riferimento a quanto previsto per i controlli di sicurezza sul passeggero e sul bagaglio a mano al seguito, si deve registrare la non ancora avvenuta attuazione delle raccomandazioni di cui alla citata delibera CIPE dovuta, secondo il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti alla complessità dei parametri di calcolo e la disponibilità attuale di dati costituiti dalla contabilità analitica e certificata[20]. La Corte nell'ammettere a registrazione il dm 14 marzo 2003, pur tenendo conto dell'indilazionabili motivi di urgenza e di sicurezza del trasporto aereo, ha ritenuto di dover evidenziare le raccomandazioni contenute nella più volte citata delibera CIPE, anche in considerazione che, nel sistema previsto nel sistema della legge n. 217/1992, in fase di prima applicazione, si è ritenuto di rinviare l'individuazione della quota dovuta dal concessionario a favore dell'erario.

**11. Auditing finanziario contabile.**

Va segnalato che con decreto di variazione al bilancio del Ministro dell'economia e delle finanze in data 23 dicembre 2002, adottato in attuazione dell'articolo 3, comma 2-*ter* del decreto-legge 24 settembre 2002, n. 209, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 265, recante "Disposizioni urgenti in materia di razionalizzazione della base imponibile, di contrasto all'elusione fiscale, di crediti di imposta per le assunzioni, di detassazione per l'autotrasporto, di adempimenti per i concessionari della riscossione e di imposta di bollo", sono stati istituiti i capitoli 2541 "Spese per il piano straordinario di attività finalizzato al recupero del bonus fiscale riconosciuto agli autotrasportatori", 8141 "Contributi per la realizzazione delle infrastrutture finalizzate al sostegno dell'intermodalità", con una dotazione, rispettivamente, di 2.000.000,00 e di 16.000.000,00 di euro. Tale decreto ha prodotto i suoi effetti solo ad esercizio 2002 già scaduto (è stato registrato dall'ufficio di controllo in data 13 gennaio 2003), sicché la somma di due milioni di euro stanziata sul capitolo 2451 per il 2002, essendo di parte corrente, ha formato interamente economia di spesa.

[20] Dm delle infrastrutture e dei trasporti 14 marzo 2003.

Si deve rilevare, al riguardo, che la tardiva emanazione del decreto di variazione al bilancio in esecuzione di una specifica autorizzazione legislativa di spesa, ha determinato la mancata attuazione di una decisione parlamentare di spesa.

E', inoltre, da evidenziare un gran numero di capitoli per memoria che non hanno avuto alcuna movimentazione contabile[21].

Per quanto riguarda gli effetti sull'attuazione dei programmi in corso della legge 31 ottobre 2002, n. 246, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, recante "Misure urgenti per il controllo, la trasparenza e il contenimento della spesa pubblica" (c.d. "taglia spese") si rileva quanto segue.

Per quanto concerne l'attività di promozione delle società di trasformazione urbana, nel 2002 era stato previsto uno stanziamento di 6.817.231 euro sul capitolo 7446, sul quale risultavano iscritte le risorse finanziarie destinate al finanziamento degli studi di fattibilità e delle indagini conoscitive necessarie all'approfondimento della realizzabilità economica, amministrativa, finanziaria e tecnica delle ipotesi di trasformazione deliberate dai Consigli comunali, nonché degli oneri per la progettazione urbanistica.

Nel dicembre 2002 la Commissione incaricata di procedere all'esame e alla selezione delle domande presentate dai comuni per l'accesso ai relativi finanziamenti aveva concluso i lavori, rimettendo la graduatoria finale delle domande ed indicando la quota di finanziamento spettante a ciascun comune.

---

21

| Cap | Denominazione |
|---|---|
| 1013 | EQUO INDENNIZZO AL PERSONALE CIVILE PER LA PERDITA DELL'INTEGRITA' FISICA SUBITA PER INFERMITA' CONTRATTA PER CAUSA DI SERVIZIO |
| 1102 | SOMME OCCORRENTI PER IL PAGAMENTO DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI DI SPESE CORRENTI PER I QUALI RISULTA SOPPRESSO IL CAPITOLO DI PROVENIENZA. |
| 1245 | SPESE CONNESSE AL SISTEMA SANZIONATORIO DELLE NORME CHE PREVEDONO CONTRAVVENZIONI PUNIBILI CON L'AMMENDA. |
| 1259 | SPESE DI PUBBLICITA' |
| 1262 | SPESE PER IL RILASCIO DI DOCUMENTI MEDIANTE APPARECCHI DI RIPRODUZIONE |
| 1587 | EQUO INDENNIZZO AL PERSONALE CIVILE PER LA PERDITA DELL'INTEGRITA' FISICA SUBITA PER INFERMITA' CONTRATTA PER CAUSA DI SERVIZIO |
| 1595 | SPESE PER INTERESSI O RIVALUTAZIONE MONETARIA PER RITARDATO PAGAMENTO DELLE RETRIBUZIONI, PENSIONI E PROVVIDENZE DI NATURA ASSISTENZIALE A FAVORE DEI CREDITORI DELL'AMMINISTRAZIONE. |
| 1633 | SPESE PER LA DEMOLIZIONE D'UFFICIO DELLE OPERE O DELLE PARTI DI ESSE COSTRUITE IN DIFFORMITA' DELLE NORME DI COSTRUZIONE CON PARTICOLARI PRESCRIZIONI PER LE ZONE SISMICHE NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE |
| 1895 | PROVVIDENZE URGENTI ALLE FAMIGLIE DEL PERSONALE IN SERVIZIO DECEDUTO IN INCIDENTI DI VOLO E PER ALTRI INCIDENTI DI SERVIZIO, NONCHE' PER INFERMITA' E LESIONI DIPENDENTI DA CAUSA DI SERVIZIO |
| 1958 | SPESE DI PUBBLICITA' |
| 1961 | SPESE PER IL RILASCIO DI DOCUMENTI MEDIANTE APPARECCHI DI RIPRODUZIONE |
| 1963 | RIMBORSO DELLE SPESE PER PROVE TESTIMONIALI PRESSO LE COMMISSIONI DI INCHIESTA SUI SINISTRI MARITTIMI |
| 1966 | SPESE PER LA REQUISIZIONE E IL NOLEGGIO DEL NAVIGLIO MERCANTILE |
| 1967 | SPESE PER IL MANTENIMENTO, ALLOGGIO E RIMPATRIO DI EQUIPAGGINAUFRAGHI NAZIONALI, DI MARINAI E PESCATORI ITALIANI ED ESTERI INDIGENTI - SPESE PER ASSISTENZA E RIMPATRIO DI MARITTIMI NAZIONALI E STRANIERI ABBANDONATI ED INDIGENTI, SBARCATI DA NAVI NAZIONALI |
| 1970 | SPESE DA RECUPERARE A CARICO DI PRIVATI, PER LO SGOMBERO D'UFFICIO DI ZONE DEL DEMANIO MARITTIMO, DI AREE PORTUALI O DEL MARE TERRITORIALE, OCCUPATE O INNOVATE ABUSIVAMENTE, PERLA DELIMITAZIONE DI ZONE DEL DEMANIO MARITTIMO E PER LO SGOMBERO D'UFFICIO DI |
| 2334 | SPESE PER IL RILASCIO DI DOCUMENTI MEDIANTE APPARECCHI DI RIPRODUZIONE |
| 2354 | SPESE DI PUBBLICITA' |
| 2592 | INDENNITA' DI RISCHIO, DI MANEGGIO DI VALORI DI CASSA, MECCANOGRAFICA E DI SERVIZIO NOTTURNO |
| 2601 | EQUO INDENNIZZO AL PERSONALE CIVILE PER LA PERDITA DELL'INTEGRITA' FISICA SUBITA PER INFERMITA' CONTRATTA PER CAUSA DI SERVIZIO. |
| 2605 | SPECIALE ELARGIZIONE IN FAVORE DELLE FAMIGLIE DEI MILITARI APPARTENENTI ALLE FORZE ARMATE DELLO STATO DECEDUTI IN ATTIVITA' DI SERVIZIO DI ORDINE PUBBLICO O DI SOCCORSO, VITTIME DEL DOVERE; ASSEGNO VITALIZIO ED ALTRE PROVVIDENZE AI MILITARI |
| 2651 | SPESE VARIE PER SOCCORSI EVENTUALMENTE PRESTATI A NAVI PERICOLANTI |
| 2656 | SPESE PER LE ELEZIONI DEI RAPPRESENTANTI DEL PERSONALE MILITARE IN SENO AGLI ORGANISMI DI RAPPRESENTANZA E PER IL FUNZIONAMENTO DEGLI STESSI ORGANISMI |
| 2665 | SPESE PER IL RILASCIO DI DOCUMENTI MEDIANTE APPARECCHI DI RIPRODUZIONE. |
| 2820 | SOMME OCCORRENTI PER IL PAGAMENTO DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI DI SPESE CORRENTI PER I QUALI RISULTA SOPPRESSO IL CAPITOLO DI PROVENIENZA. |
| 7061 | SOMME OCCORRENTI PER IL PAGAMENTO DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI DI SPESE IN CONTO CAPITALE PER I QUALI RISULTA SOPPRESSO IL CAPITOLO DI PROVENIENZA |
| 8024 | SOMME OCCORRENTI PER IL PAGAMENTO DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI DI SPESE IN CONTO CAPITALE PER I QUALI RISULTA SOPPRESSO IL CAPITOLO DI PROVENIENZA |
| 8284 | SOMME OCCORRENTI PER IL PAGAMENTO DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI DI SPESE IN CONTO CAPITALE PER I QUALI RISULTA SOPPRESSO IL CAPITOLO DI PROVENIENZA |

Tuttavia, l'entrata in vigore del suddetto provvedimento legislativo non ha consentito di impegnare le somme necessarie per i finanziamenti spettanti ai comuni interessati.

Inoltre, l'articolo 7 del decreto in parola ha limitato la facoltà di applicare all'esercizio successivo a quello di imputazione l'articolo 54, comma 16, della legge n. 449/1997, contenente "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica".

Fino all'emanazione di tale normativa di legge, la facoltà di cui sopra era estesa al terzo anno successivo a quello della sua imputazione.

La succitata disposizione ha comportato la perdita totale della maggior parte dei fondi stanziati ai sensi dell'articolo 4, comma 9, della legge 28 dicembre 1999, n. 522, concernente aiuti ai nuovi investimenti volti al miglioramento della produttività dei cantieri iscritti agli Albi dei costruttori navalmeccanici e armatoriali e, più in particolare, di 2.405.881,45 euro in limite di impegno quindicennale, a fronte di uno stanziamento originario di 3.615.198,29 euro annui (-66,55% dello stanziamento).

Tale perdita ha impedito di accordare a tutti i cantieri richiedenti la concessione del contributo in via preliminare, pari al 50% del contributo stesso, e ha rimosso le risorse necessarie per la concessione in via definitiva dei "saldi" contributivi.

Per le medesime ragioni, si è verificata la perdita totale degli stanziamenti, in limiti d'impegno quindicennali, di cui all'articolo 8 della legge n. 194/1998, recante "Interventi nel settore dei trasporti", in ragione di 1.549.370,69 euro per il 1999 e di 10.329.137, 98 euro per il 2000, a favore della Gestione governativa per la navigazione dei laghi Maggiore, di Como e di Garda, rendendo, così, vano l'intervento legislativo mirato al risanamento tecnico-economico di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n. 422/1997, presupposto per il passaggio di tali attività alle regioni territorialmente competenti.

Inoltre, il decreto ministeriale 29 novembre 2002, in applicazione all'articolo 1, comma 3, della legge n. 246/2002, ha stabilito che sia gli impegni di spesa che l'emissione dei titoli di pagamento, da parte delle amministrazioni statali, dovessero essere contenuti nel limite dell'85% delle unità previsionale di base. I tagli hanno comportato, in particolare, una riduzione dello stanziamento di competenza e di cassa pari al 50% sul capitolo 7879, relativo alle spese di carattere patrimoniale della Gestione governativa laghi, per cui quest'ultima sarà costretta a ridurre il previsto programma di ammodernamento della sua flotta.

Un altro capitolo particolarmente colpito dai tagli è il 2041, relativo alle sovvenzioni di equilibrio per le società del Gruppo Tirrenia. La riduzione operata, pari a 40.220.356,59 euro, in termini di competenza, e a 39.951.805,26 euro, in termini di cassa, ha comportato un disavanzo di pari importo per il pagamento delle sovvenzioni dell'esercizio 2002, a fronte di precisi obblighi convenzionali e dell'avvenuto espletamento dei relativi servizi. E' da rilevare, peraltro, che la convenzione in atto prevede, in caso di mancato o ritardato pagamento dell'importo di sovvenzione, la corresponsione di interessi passivi al tasso prime-rate ABI, che dovranno essere comunque pagati nell'esercizio successivo.

Per quanto concerne le opere infrastrutturali della navigazione marittima e interna, il decreto "taglia-spese" ha, tra l'altro, previsto termini più ristretti entro i quali impegnare somme e limiti di impegno, con possibili difficoltà operative, in quanto la nuova tempistica non sempre è compatibile con quella delle opere infrastrutturali, che spesso, per loro natura, richiedono periodi di realizzazione di alcuni anni.

Per le opere marittime finanziate con i fondi ordinari di bilancio iscritti nel capitolo 7841, il taglio operato, pari a complessivi 47.447.214 di euro, ha impedito di dare completa attuazione al programma approvato, per il triennio 2002-2004, con il decreto ministeriale del 21 maggio 2002, n. 3152. E' stata limitata l'approvazione di ulteriori progetti di opere marittime a causa dell'indisponibilità di risorse finanziarie.

Notevoli sono stati gli effetti sul capitolo 2141 - destinato a finanziare servizi essenziali per garantire l'operatività dei porti, quale manutenzione, pulizia e illuminazione - che ha subito un taglio di 2.214.172 euro.

Inoltre, la manovra di contenimento in questione ha contribuito a rallentare ulteriormente, in presenza del vuoto normativo per le regioni autonome, le attività di chiusura del Servizio escavazioni porti (SEP). Infatti, lo stanziamento finanziario è stato ridotto da 450.000 a 321.750 euro, non tenendo in debito conto che il medesimo, assegnato soltanto nel mese di novembre 2002, sarebbe stato necessario per evadere tutte le spese accumulate nel corso dell'anno, per cui sono rimasti insoluti pagamenti che potrebbero dar adito a contenziosi.

A seguito del più volte citato decreto-legge "taglia-spese", l'Aero Club e l'E.N.A.C. sono stati invitati a riformulare i competenti provvedimenti di variazione di bilancio 2002, in quanto le variazioni stesse avrebbero incrementato gli stanziamenti dei capitoli di spesa relativi all'acquisto di beni e servizi non conformemente ai limiti stabiliti con il medesimo provvedimento legislativo.

Infine, la riduzione degli stanziamenti ha comportato l'impossibilità di procedere a tutte le necessarie manutenzioni ordinarie che la componente aeronavale del Corpo delle Capitanerie di Porto di norma richiede. Ciò ha comportato una riduzione dell'attività operativa nell'ultimo trimestre del 2002.

**12. I controlli interni.**

Il Servizio di controllo interno, nel corso del 2002, ha collaborato alla formazione della direttiva che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha emanato per il 2003, ai sensi degli articoli 3, comma 1, lettera ), e 14, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 165/2001 e dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo agosto 1997, n. 279.

La direttiva per il 2003 ha adottato come schema di riferimento la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 novembre 2002, contenente gli indirizzi generali per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione. In tale quadro sono state elaborate schede, con le quali sono stati individuati gli obiettivi strategici, gli obiettivi operativi e i conseguenti programmi d'azione che i Dipartimenti, il Consiglio superiore di lavori pubblici e il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto, devono realizzare, al fine di dare attuazione alle priorità politiche previste per l'anno in corso per l'Amministrazione delle infrastrutture e dei trasporti.

Con le stesse schede è stato, altresì, previsto, per ciascuno degli obiettivi strategici e operativi, che a cura delle suddette strutture vengano anche indicati, in sede di previsione, le fasi e i tempi di realizzazione dei programmi stessi, in modo tale che il Servizio possa procedere, successivamente, alla verifica circa l'attuazione, da parte delle strutture medesime, degli obiettivi strategici fissati dal Ministro.

Sono ancora in via di definizione le modalità operative del controllo di gestione. In data 14 marzo 2002, è stata emanata una direttiva del Ministro con la quale la progettazione e l'esercizio del controllo di gestione sono stati demandati a ciascuna unità organizzativa di livello dirigenziale generale. Ciascun titolare di ufficio di livello dirigenziale di prima fascia deve costituire un "ufficio per il controllo di gestione" e ogni Capo Dipartimento deve affidare ad un proprio dirigente l'incarico di coordinare gli uffici per il controllo di gestione del dipartimento di cui è titolare. Tale organizzazione del controllo di gestione pur essendo riconducibile al disegno del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, può determinare una eccessiva frammentazione della funzione che potrebbe non giovare in termini di omogeneità dei dati e speditezza dei flussi informativi. Una più efficace collocazione degli uffici per il controllo di gestione potrebbe essere al livello immediatamente sottostante l'organo di direzione politica (i dipartimenti) senza replicare l'istituzione degli stessi anche presso gli uffici ai quali sono preposti i dirigenti di prima fascia con funzioni non apicali.

Si deve, tuttavia, segnalare l'apprezzabile iniziativa assunta in data 28 febbraio 2003: il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha stipulato un protocollo d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Centro tecnico per la Rete unitaria della pubblica amministrazione[22] per la cessione a titolo gratuito del diritto d'uso (*riuso*) dei programmi applicativi del Sistema di controllo di gestione realizzati per il Ministero dell'economia e delle finanze[23].

Il Servizio di controllo interno ha cooperato con le strutture del Ministero ai fini della individuazione dei criteri di valutazione dei dirigenti di seconda fascia. Il Servizio ha operato in conformità alle disposizioni previste dalla direttiva ministeriale 2002 e sulla base delle esperienze acquisite dai Servizi di controllo interno dei soppressi Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione e tenendo conto, in particolare, del sistema di valutazione predisposto ed applicato per i dirigenti di seconda fascia dal Servizio di controllo interno dell'ex Ministero dei lavori pubblici e dell'ipotesi formulata dal Servizio di controllo interno dell'ex Ministero dei trasporti e della navigazione nel 1999.

Per quanto concerne i processi di valutazione dei dirigenti di prima fascia, la direttiva del 2002 ha previsto che i relativi criteri fossero resi operativi a cura di un gruppo di lavoro presieduto dal Capo di Gabinetto e composto dai Capi Dipartimento, da un dirigente generale rappresentante del Consiglio superiore dei lavori pubblici, da un rappresentante del Collegio di direzione del Servizio di controllo interno e dal Direttore generale per le politiche del personale e gli affari generali.

**13. Il sistema degli indicatori.**

Prosegue anche per quest'anno il progetto sperimentale avviato dalle Sezioni Riunite per correlare gruppi di indicatori di performances alla classificazione finanziaria per funzioni-obiettivo e ai risultati ottenuti dalle amministrazioni statali.

Lo scopo è quello di fornire in modo chiaro informazioni su particolari aspetti di una realtà complessa e di semplificare il processo comunicativo attraverso il quale l'informazione viene fornita al Parlamento e ai cittadini; in particolare di come le risorse finanziarie contribuiscono al miglioramento dei servizi resi in termine di sicurezza, di maggiore efficienza, di migliore mobilità e di minore impatto ambientale. Il processo di valutazione strategica pertanto si impone come un elemento essenziale per migliorare il rapporto di *accountability* tra le Assemblee legislative e il Governo, e l'uso degli indicatori rappresenta una delle fasi caratterizzanti della costruzione di un valido sistema di valutazione.

Per l'analisi delle performances basata su gruppi di indicatori occorre – oltre alla soluzione dei problemi legati alla scarsa chiarezza nella terminologia utilizzata (attività, produttività, risultato, impatto), alla scarsa integrazione dei sistemi informativi e alla difficoltà nel vincolare i risultati a precisi tempi di realizzazione – che siano individuati con chiarezza gli obiettivi strategici e specifici delle politiche pubbliche nel settore dei trasporti.

Per quest'ultimo aspetto, segnalati i gravi ritardi di tipo infrastrutturale e gestionale del nostro Paese rispetto agli altri Stati europei, le scelte programmatiche effettuate dal Governo in questi ultimi anni hanno riguardato: la realizzazione dei grandi collegamenti (sistema dei valichi ed il ponte sullo Stretto di Messina); la realizzazione degli anelli mancanti della rete stradale e ferroviaria nazionale; la realizzazione dei sistemi integrati di trasporto nelle grandi aggregazioni urbane dove, a causa della concentrazione di attività residenziali e produttive, vi è un'elevata richiesta di mobilità; la realizzazione di nodi portuali, interportuali ed aeroportuali; il

---

[22] Organismo che opera nell'ambito delle competenze delegate al Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

[23] E' stata data attuazione alla disposizione contenuta nella legge n. 340 del 2000 (art. 25) che, per la razionalizzazione della spesa informatica delle pubbliche amministrazioni, prevede il *riuso* da parte di un'amministrazione dei programmi informatici sviluppati da un'altra amministrazione. E' in via di definizione un decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie per disciplinare le modalità per avvalersi del riuso.

miglioramento della sicurezza nelle varie modalità di trasporto con riduzione della incidentalità e dei fattori di rischio, considerato che l'incremento del traffico su gomma è all'origine di esternalità negative per impatto ambientale e incidentalità; il sostegno alla liberalizzazione del settore ferroviario in modo da accrescere la quota di merci trasportata da questa modalità e incentivare il trasporto combinato; la realizzazione del Piano Triennale dell'Informatica nel sistema dei trasporti e della logistica; il rilancio del cabotaggio e delle intermodalità; l'efficienza interna del sistema, in termini di riduzione di tempi e costi per il cittadino e le imprese; l'evoluzione del parco circolante.

E' da ricordare inoltre che il processo di modernizzazione del sistema dei trasporti italiano trova fondamento nelle scelte strategiche definite dal *Libro Bianco, La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte* dell'Unione Europea che, per quello che in questa sede interessa, possono essere così riassunte: 1) *riequilibrare i modi di trasporto*, in particolare migliorare la qualità del trasporto su strada, rilanciare le ferrovie, controllare la crescita del trasporto aereo, adattare il sistema marittimo e fluviale, legare il destino dei modi di trasporto; 2) *eliminare le strozzature,* ovvero promuovere, in particolare, la costituzione di corridoi prioritari per le merci, una rete veloce per i passeggeri, l'adozione di piani di gestione del traffico sui principali assi stradali; 3) *fare degli utenti il fulcro della politica dei trasporti,* ovvero prestare attenzione alla sicurezza stradale e ai diritti e doveri degli utenti, e rendere l'utente consapevole dei costi; 4) *controllare gli effetti della mondializzazione dei trasporti.*

L'analisi svolta evidenzia che per la scelta degli indicatori più opportuni sono disponibili gran parte delle informazioni economiche, statistiche e finanziarie. Non vi sono particolari difficoltà neanche in termini di modalità rappresentative, per le quali, tra l'altro, sono possibili proficue collaborazioni con le amministrazioni interessate e con l'Istituto di statistica.

Le difficoltà sorgono dalla frammentarietà dei centri di spesa e dei centri decisionali. Il settore dei trasporti è infatti caratterizzato da una molteplicità di Enti pubblici e soggetti privati che operano a diverso titolo e con diversa capacità di spesa. Se consideriamo il consolidato della spesa pubblica nel settore trasporti per l'anno 2000, la spesa statale e pari al 15,7% del totale (v. tab. 3), e all'interno dello Stato la quota della spesa direttamente riconducibile al ministero dei trasporti è solo del 19,72% (v. tab. 4), con un ruolo marginale, in termini di spesa, del titolare dei poteri politici di programmazione.

Tab. 3

**Spesa consolidata di settore per categoria di operatore in milioni di euro e in percentuale**
**Anno 2000**

| | *Milioni di euro* | *%* |
|---|---|---|
| Stato | 6.055,9 | **15,7%** |
| Aziende statali e gestioni governative* | 16.836,8 | 43,7% |
| Enti pubblici territoriali | 15.190,0 | 39,4% |
| Altri enti pubblici | 469,9 | 1,2% |
| **Totale** | **41.774,5** | **100%** |

*E' da ricordare che nel 2000 non era stata ancora privatizzata l'ANAS

*Fonte: Conto Nazionale dei Trasporti – 2001*

Tab. 4

**Spese a carico dello Stato per Ministeri - Anno 2000**

| *Amministrazioni** | *Spese correnti* | *Spese in c. capitale* | *Tot. generale* |
|---|---|---|---|
| Ministero del tesoro | 6.899,71<br>73,24% | 6014,68<br>57% | **12.914,39**<br>**64,66** |
| Ministero dei trasporti | 2.354,33<br>24,99 | 1.584,50<br>15,02 | **938,87**<br>**19,72** |
| Ministero dei llegge n. pp | 20,09<br>0,21 | 2.938,17<br>27,85% | **2.958,26**<br>**14,81** |
| Ministero degli interni | 16,16<br>0,18% | 2,58<br>0,021% | **19.19**<br>**0,10%** |
| Ministero della difesa | 108,63<br>1,15% | –<br>– | **108,63**<br>**0,54%** |
| Ministero del lavoro | 12,26<br>0,13% | –<br>– | **12.26**<br>**0,06%** |
| Ministero delle finanze | 2,61<br>0,03% | –<br>– | **2,61**<br>**0,01%** |
| **Totale complessivo** | **9.420,28**<br>**100%** | **10.551,21**<br>**100%** | **19.971,49**<br>**100%** |

*Si riporta la struttura ministeriale precedente al d.lgs. n. 300/99, in quanto i dati sono riferiti all'anno 2000.
*Fonte: Conto Nazionale dei Trasporti – 2001*

A dimostrazione della complessità del settore trasporti è da segnalare che il fatturato totale al 31 dicembre del 2001 delle società per azioni a partecipazione pubblica è stato di 17.274 milioni di euro (v. tab. 5). Ulteriore dato che rende difficile l'attività dell'analista è ricavabile dal bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2002, dove è iscritta in competenza per le esigenze finanziarie delle Ferrovie dello Stato una somma pari a 4.343.877.885 di euro. Ultima considerazione: la trasformazione in Società per azioni dell'ultima importante azienda statale (ANAS), se ovviamente risponde a criteri gestionali improntati all'efficienza e alla razionalizzazione dei costi, complica ulteriormente la valutazione dei programmi e delle performances, e quindi rende ancora più complessa l'attività di costruzione di significativi set di indicatori.

Tab. 5

**Settore trasporti: società per azioni a partecipazione pubblica al 2002**

| *Società* | *Fatturato in milioni di euro nel 2001* | *Numero di dipendenti nel 2001* | *Quota pubblica in %* |
|---|---|---|---|
| Alitalia | 7.549 | 21.294* | 53,1 |
| ENAV | 500 | 3.280 | 100 |
| Ferrovie dello Stato | 9.225 | 109.922 | 100 |

*Dipendenti nel 2002
*Fonte: Banca d'Italia, Relazione del Governatore sull'esercizio 2002*

Si è, pertanto, consapevoli delle difficoltà concettuali e metodologiche nel correlare i dati di finanza pubblica, di cui il bilancio dello Stato è solo una parte, e i risultati effettivi delle politiche pubbliche di settore che dipendono dall'attività dell'intero settore delle amministrazioni pubbliche, statali, regionali, locali e da società private.

Per le nostre esigenze informative si propongono cinque gruppi di indicatori che riguardano le quattro principali modalità di trasporto: *stradale*, articolato in trasporto pubblico locale, autotrasporto, circolazione stradale, sicurezza stradale, strade ed autostrade; *aereo,* strutturato in vigilanza navigazione aerea, vigilanza sistema aeroportuale, infrastrutture aeroportuali; *ad impianti fissi,* che comprende trasporto su rotaia rete nazionale, trasporto su rotaia rete locale, trasporto rapido di massa, interporti e intermodalità, trasporti ad impianti a

fune; *marittimo,* articolato in navigazione marittima, navigazione interna, sicurezza della navigazione, lavoro marittimo e portuale, infrastrutture del settore marittimo

Per ciascuna modalità scelta sono stati individuati gli insiemi di indicatori ritenuti più idonei, per completezza e pertinenza, a costituire uno strumento informativo per i diversi utenti finali. Si tratta di indicatori molto aggregati, ma sufficientemente articolati in termini di contenuti informativi, confrontabili con i programmi e gli obiettivi stabiliti dal Governo e dal Parlamento:

1. *indicatori di sicurezza*
2. *indicatori di dotazione infrastrutturale*
3. *indicatori economici*
4. *indicatori di impatto ambientale*
5. *indicatori di mobilità*

*13.1 Relazione tra obiettivi e gruppi di indicatori.*

Per ogni gruppo di indicatori sono riportati le finalità conoscitive in relazioni agli obiettivi strategici e specifici, la definizione degli indicatori compresi nel gruppo e l'unità di misura più adatta.

- *Indicatori di sicurezza:* misurano il livello di incidentalità e i fattori di rischio del trasporto nelle diverse modalità.

| **Obiettivo strategico** | **Obiettivo specifico** | **Definizione indicatore** | **Unità di misura** |
|---|---|---|---|
| Promuovere la sicurezza nelle varie modalità di trasporto lavorando per l'eliminazione degli incidenti. | Diminuzione del numero dei morti e dei feriti causati dagli incidenti nell'anno di riferimento | incidentalità nelle ferrovie<br>incidentalità nei trasporti su strada<br>incidentalità nel trasporto aereo<br>incidentalità nel trasporto marittimo | numero incidenti/anno<br>numero morti/anno<br>numero feriti/anno |
| | | veicoli circolanti per età | numero e tipi di veicoli per anni di età |

- *Indicatori di dotazione infrastrutturale:* misurano l'accessibilità fisica, il livello e l'importanza che le infrastrutture di trasporto hanno ai fini dello sviluppo economico e al miglioramento della competitività.

| **Obiettivo strategico** | **Obiettivo specifico** | **Definizione indicatore** | **Unità di misura** |
|---|---|---|---|
| Integrazione modale attraverso infrastrutture di collegamento che costituiscano la rete fondamentale del sistema trasporti del Paese". | Potenziare le infrastrutture ed aumentare le interconnessioni modali nel periodo di riferimento | distribuzione stradale | km strade provinciali, statali, autostrade |
| | | rete stradale /popolazione | km estesa per 10.000 abitanti |
| | | rete stradale /veicoli circolanti | km estesa per 10.000 veicoli circolanti |
| | | rete stradale per superficie territoriale | k estesa per 100kmq |
| | | rete ferroviaria | k rete ferroviaria |
| | | opere ed infrastrutture portuali | n. porti<br>n. accosti |

- *Indicatori economici*[24]*:* misurano il contributo delle attività di trasporto all'economia nazionale e i costi per i diversi soggetti: utenza individuale, commercio, industria, pubblica amministrazione.

| Obiettivo strategico | Obiettivo specifico | Definizione indicatore | Unità di misura |
|---|---|---|---|
| Crescita economica e competitività internazionale | PIL e settore trasporti | valore aggiunto dei trasporti a prezzi di mercato e raffronti con il PIL | milioni di euro |
| | Ridurre il costo economico dei trasporti, tenendo conto dei cambiamenti tecnologici e nella qualità dei servizi di trasporto | costo trasporto passeggeri | km/passeggero |
| | | costo trasporto merci | km/tonnellata |

- *Indicatori di impatto ambientale*[25]*:* danno una misura del livello di pressione esercitato sulle diverse componenti dell'ambiente e del territorio interessato dai trasporti ovvero del grado di soddisfazione di determinati obiettivi di salvaguardia.

| Obiettivo strategico | Obiettivo specifico | Definizione indicatore | Unità di misura |
|---|---|---|---|
| Migliorare il livello di qualità della vita e di benessere sociale riducendo i livelli d'inquinamento | Verificare l'efficacia delle politiche di riduzione delle emissioni | emissioni di monossido di carbonio (Co) del settore trasporti sul totale | Le emissioni di monossido di carbonio (Co) sono espresse in t/anno |
| | | emissione di benzene (C6H6) del settore trasporti sul totale | Le emissioni di benzene (C6H6) sono espresse in t/anno |

- Indicatori di mobilità: *danno una misura della domanda di mobilità, della flessibilità di scelta per mezzo di trasporto e dei volumi di traffico.*

[24] Ovviamente questo tipo di indicatori non sono costruibili con i dati finanziari. Infatti per gli indicatori sul rapporto PIL e settore trasporti sono necessari i dati della contabilità economica nazionale, mentre quelli che misurano i costi del trasporto sono costruiti sulla base della contabilità analitica. Pur tuttavia nessun tipo di misurazione o valutazione può essere effettuata senza gli strumenti dell'analisi economica.

[25] Sul punto è opportuno segnalare il programma TERM, *Transport and Environment Reporting Mechanism for the EU,* elaborato dall'Agenzia Europea per l'Ambiente per il monitoraggio degli impatti e dell'integrazione delle politiche ambientali nel settore dei trasporti. Il prodotto più importante di TERM è costituito da una serie di relazioni pubblicate a intervalli regolari e basate su indicatori, che consentono di verificare l'efficacia delle strategie di integrazione dei trasporti e dell'ambiente. Gli indicatori scelti coprono tutti gli aspetti più importanti dell'interazione fra sistema dei trasporti e ambiente (cause, pressioni, stato dell'ambiente, impatti e risposte della società – il cosiddetto quadro di riferimento *DPSIR – Driving forces, Pressures, State, Impacts, Responses*) e comprendono indicatori che misurano l'efficienza ambientale del settore.

| **Obiettivo strategico** | **Obiettivo specifico** | **Definizione indicatore** | **Unità di misura** |
|---|---|---|---|
| Migliorare l'integrità strutturale dei trasporti e accrescere il movimento di beni e persone | Strutture idonee a supportare la crescita dei volumi di traffico passeggeri | Domanda di mobilità passeggeri | Quota della popolazione mobile %<br><br>N. medio spostamenti pro-capite%<br><br>Tempo medio impiegato per mobilità (in minuti) |
| | | Domanda di mobilità pro-capite per modo di trasporto | N. di spostamenti giornalieri pro-capite:<br>con mezzi di trasporto privato<br>con mezzi di trasporto pubblico<br>con mezzi di trasporto pubblico/privato |

*13.2 Relazione tra funzioni-obiettivo e gruppi di indicatori.*

Si riportano di seguito delle tabelle sintetiche composte dai dati finanziari aggregati per funzione obiettivo di 4° livello, dai dati statistici e dall'anno di riferimento. E' necessario premettere che non è possibile effettuare alcun raffronto con i dati relativi al Referto 2001 in quanto l'analisi funzionale della spesa per il Referto 2002 è svolta sulla base delle funzioni obiettivo assunte dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

| | | bilancio Stato 2002 pagamenti ( in migliaia di Euro ) | Indicatori | Indicatori (valori) | Anno disponibile |
|---|---|---|---|---|---|
| 004 | AFFARI ECONOMICI | | | | |
| 004.5 | TRASPORTI | | Indicatori strutturali europei[26]<br>● Volume dei trasporti (merci e passeggeri) rispetto al PIL<br>- *volume dei trasporti merci rispetto al PIL (tonnellata- km / PIL secondo l'indice 1995=100).*<br>- *volume dei trasporti passeggeri rispetto al PIL ( passeggero- km / PIL secondo l'indice 1995=100).*<br>● Ripartizione tra i modi di trasporto (merci e passeggeri)<br>- *percentuale del trasporto merci su strada sul totale trasporto merci (strada. ferrovia. idrovie interne. condutture. mare) in t/km*<br>- *percentuale dei passeggeri trasportati in automobile sul totale (automobile.autobus. corriere e treni) in passeggeri/km.* | 101.9<br>98,1<br>88,9<br>82,8 | 2000<br>2000 |
| 4.5.1. | *TRASPORTI SU STRADA* | | | | |
| *4.5.1 1.* | *Circolazione stradale* | *207.418* | ● n. veicoli circolanti:<br>- *autovetture*<br>- *autobus*<br>- *autocarri*<br>- *motrici*<br>- *motocicli*<br>- *motocarri*<br>- *altro*<br>- *totale*<br>● immatricolazioni di nuovi veicoli di fabbrica:<br>- *autovetture*<br>- *autobus*<br>- *veicoli trasp .merci*<br>- *motocicli*<br>- *motocarri*<br>- *totale*<br>● popolazione, autovetture e veicoli:<br>- *popolazione*<br>- *autovetture*<br>- *veicoli*<br>- *veicoli/pop. (x 1000)*<br>- *popolazione/autovetture*<br>● emissioni di monossido di carbonio (Co) per trasporti stradali sul totale in t/anno<br>● trasporto di passeggeri su strada<br>*numero in milioni di passeggeri - km* | 33.239.029<br>89.858<br>3.541.545<br>124.149<br>3.732.306<br>382.149<br>827.591<br>41.936.627<br>2.425.300<br>5.352<br>235.480<br>418.667<br>5.753<br>3.090.552<br>58.000.000<br>32.583.815<br>39.931.181<br>688,5<br>1.78<br>4.140.681/ 6.073.911<br>830.605 | 2001<br>2001<br>2000<br>2000<br>2001 |

| | | bilancio Stato 2002 pagamenti | Indicatori | Indicatori (valori) | Anno disponibile |
|---|---|---|---|---|---|

[26] La strategia della Commissione europea per i trasporti è diretta a disancorare la crescita dei trasporti da quella economica e a stabilizzare la ripartizione modale, mediante il rilancio delle ferrovie, dei trasporti marittimi e fluviali per contenere e ridurre le pressioni negative sull'ambiente. La Commissione europea ha introdotto tra gli indicatori strutturali due indicatori relativi ai trasporti sostenibili. Uno, riguardante il volume di trasporti rispetto al PIL, mostra lo scindersi dell'incremento dei trasporti rispetto alla crescita del PIL in termini reali, l'altro indicatore, relativo alla ripartizione tra i modi di trasporto, mostra il passaggio dai trasporti stradali ed aerei ai trasporti per ferrovia e per idrovie ed ai trasporti pubblici

| | | ( in migliaia di Euro ) | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| *4.5.1.2.* | *Autotrasporto* | *567.390* | • numero iscritti albo autotrasportatori<br>• trasporto merci su strada in milioni di t/km | 195.863<br>185.912 | 2000<br>2001 |
| *4.5.1.3* | *Sicurezza stradale* | *22.376* | • incidenti stradali e persone infortunate:<br>- *n. incidenti*<br>- *n. morti*<br>- *n. feriti*<br>• indice di mortalità per tipologia di strada:<br>- *autostrade m/ix1000*<br>- *statali m/ix1000*<br>- *provinciali m/ix1000* | 235.142<br>6.682<br>334.679<br>53,3<br>68,6<br>46,9 | 2001<br>2001 |
| *4.5.1.4* | *Strade ed autostrade.* | *3.489.623* | • rete stradale per tipo di strada in km:<br>- *autostrade*<br>- *statali*<br>- *provinciali*<br>- *totale*<br>• rete stradale /popolazione:<br>- *km autostrada per 10000 ab.*<br>- *km strada statale per 10000 ab.*<br>- *km strada prov. per 10000 ab.*<br>• rete stradale /veicoli circolanti:<br>- *km autostrada per 10000 veicoli circolanti.*<br>- *km strada statale per 10000 veicoli circolanti*<br>- *km strada prov. per 10000 veicoli circolanti*<br>• rete stradale per superficie territoriale:<br>- *km autostrada per 100 kmq*<br>- *km strada statale per 100 kmq*<br>- *km strada prov. per 100 kmq* | 6.478<br>46.870<br>115.180<br>168.528<br>1,1<br>8,0<br>19,8<br>1,6<br>11,4<br>28,1<br>2,1<br>15,5<br>38,1 | 2001<br>2001<br>2001<br>2001 |
| 4.5.2. | *TRASPORTI PER VIE D'ACQUA* | | | | |
| *4.5.2.1* | *Trasporto marittimo* | 270.345 | • movimentazione merce in container nei principali porti italiani:<br>- *numero di container in teu**<br>- *peso della merce in tonnellate*<br>*Teu – Unità di misura equivalente a 20 piedi (*twenty equivalent unit*). | 7.535.434<br>68.755.899 | 2001 |
| *4.5.2.2* | *Navigazione marittima* | 39.743 | • trasporti merci e passeggeri:<br>- *n. navi arrivate*<br>- *tonnellate di stazza netta*<br>- *merci arrivate (in migliaia tonnellate)*<br>- *merci partite (in migliaia tonnellate)*<br>- *passeggeri arrivati (in migliaia)*<br>- *passeggeri partiti (in migliaia)* | 562.460<br>772.014<br>315.155<br>131.484<br>43.215<br>43161 | 2000 |

| | | bilancio Stato 2002 pagamenti ( in migliaia di Euro ) | Indicatori | Indicatori (valori) | Anno disponibile |
|---|---|---|---|---|---|
| *4.5.2.3* | *Navigazione interna* | 31.977 | • km di rete idroviaria | 1.447 | 2000 |
| | | | • volume merci trasportate: | | |
| | | | - *tonnellate* | 1.504.525 | 2001 |
| | | | - *tonnellate/km* | 180.604.385 | |
| | | | • passeggeri trasportati: | 110.537 | 2001 |
| | | | - *numero passeggeri* | 454.908 | |
| | | | - *passeggeri/Km* | | |
| *4.5.2.4* | *Sicurezza della navigazione* | 73.610 | • sinistri occorsi a navi commerciali: | | 2000 |
| | | | - *n. incidenti* | 78 | |
| | | | - *n. morti* | 16 | |
| | | | - *n. feriti* | 0 | |
| *4.5.2.5* | *Lavoro marittimo e portuale* | 4.108 | • n. accosti che abbisognano di lavori | 363 | 2001 |
| *4.5.2.6* | *Infrastrutture nel settore marittimo* | 232.510 | • opere ed infrastrutture portuali: | | 2001 |
| | | | - *n. porti* | 146 | |
| | | | - *n. accosti* | 1.197 | |
| | | | - *lunghezza complessiva accosti in m.* | 282.305 | |
| 3.5.4. | TRASPORTI SU ROTAIA | | | | |
| *3.5.4.1* | *Rete nazionale* | 2.736 | • parco rotabili: | 2.155 | 2001 |
| | | | - *locomotive* | 575 | |
| | | | - *automotrici elettriche* | 809 | |
| | | | - *automotrici diesel* | 103 | |
| | | | - *elettrotreni* | 1.164 | |
| | | | - *locomotive da manovra* | 10.049 | |
| | | | - *carrozze* | 59.216 | |
| | | | - *carri* | | |
| | | | • viaggiatori trasportati dalle F.S: | | 2001 |
| | | | - *migliaia* | 472.807 | |
| | | | - *viaggiatori – km in milioni* | 46.675 | |
| | | | • merci trasportate dalle F.S.: | | 2001 |
| | | | - *tonnellate in migliaia* | 86.478 | |
| | | | - *tonnellate – km in milioni* | 24.352 | |
| | | | • incidenti ferroviari: | 184 | |
| | | | - *totali incidenti* | 65 | 2001 |
| | | | - *feriti* | 68 | |
| | | | - *decessi* | | |
| *3.5.4.2* | *Rete locale* | 748.328 | • trasporto regionale in passeggeri – km in milioni | 19.942 | 2000 |
| *3.5.4.3* | *Metropolitane ed altri sistemi di trasporto rapido di massa.* | 199.342 | • offerta del servizio – metropolitane: | | 2001 |
| | | | - *vetture – km(migliaia)* | 78.759 | |
| | | | - *posti – km (migliaia)* | 17.054.700 | |
| | | | • indicatori di costi e ricavi – metropolitane: | 298.987 | |
| | | | - *costi totali (migliaia euro)* | 223.793 | |
| | | | - *proventi totali (migliaia euro)* | 74,85 | |
| | | | *proventi/costi* | | |

| | | bilancio Stato 2002 pagamenti ( in migliaia di Euro ) | Indicatori | Indicatori (valori) | Anno disponibile |
|---|---|---|---|---|---|
| 4.5.4. | TRASPORTI AEREI | | | | |
| *4.5.4.1* | *Regolamentazione e vigilanza della navigazione aerea* | 12 | • incidenti occorsi ad aeromobili:<br>- *n. incidenti*<br>- *n. morti*<br>- *n. feriti*<br>• traffico commerciale complessivo:<br>- *movimenti*<br>- *passeggeri totali*<br>- *cargo in tonnellate* | <br>34<br>12<br>27<br><br><br>1.238.239<br>90.210.038<br>723.002 | 2000 (primi 6 mesi)<br><br><br><br>2001 |
| *4.5.4.2* | *Regolamentazione e vigilanza del sistema aeroportuale* | 82.365 | | | |
| *4.5.4.3* | *Infrastrutture aeroportuali* | 194.044 | | | |
| 4.5.5. | CONDOTTE ED ALTRI SISTEMI DI TRASPORTO | | | | |
| 4.5.5.1 | *Trasporto intermodale* | | | | |
| 4.5.5.2 | *Trasporti impianti a fune.* | 323 | • offerta di servizio:<br>- *numero funivie* | <br>2.461 | 2001 |

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Conto Nazionale dei Trasporti Anno 2001
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Ente Nazionale per l 'Aviazione Civile, Annuario statistico 2001
Eurostat, Structural indicators
Eurostat, Statistic in focus, maggio 2003
Istat – A.C.I, Statistica degli incidenti stradali Anno 2001
Istat, Annuario statistico italiano – Anno 2002
Anpa, Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, Verso l'Annuario dei dati ambientali, 2001
Istat - Rapporto annuale, la situazione del Paese nel 2002
Trenitalia, Primo Rapporto Ambientale – Anno 2002
Aci - Sistan, Annuario statistico– Anno 2002

**Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio**

**1. Sintesi e conclusioni.**
**2. Gli obiettivi dell'azione amministrativa.**
**3. I risultati economico finanziari***: 3.1 Considerazioni preliminari; 3.2 La spesa statale complessiva per la protezione dell'ambiente; 3.3 I dati del consuntivo 2002; 3.4 Le entrate extratributarie; 3.5 Gli indicatori contabili e finanziari; 3.6 Analisi delle spese per funzioni obiettivo; 3.7 Analisi delle spese per Centri di responsabilità.*
**4. L'attività svolta***: 4.1 La produzione normativa di interesse del Ministero; 4.2 Le modifiche organizzative; 4.3 Il personale impiegato; 4.4 L'attività contrattuale.*
**5. La valutazione dell'attività sulla base della misurazione dei risultati.**
**6. Affidabilità e regolarità della gestione.**

*(Migliaia di euro)*

| Centro di responsabilità | Stanziamenti definitivi | Autorizzazioni di cassa | *di cui in C/Capitale* | Impegni | Impegni effettivi | Pagamenti totali | Residui totali | Economie totali |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro | 311.188 | 615.853 | *601.301* | 307.940 | 226.568 | 435.865 | 437.794 | 3.419 |
| 2. Sviluppo sostenibile, politiche del personale e affari generali | 240.981 | 305.465 | *214.332* | 219.045 | 203.020 | 121.183 | 342.734 | 27.883 |
| 3. Protezione ambientale | 94.485 | 211.589 | *174.580* | 77.725 | 60.347 | 38.731 | 309.742 | 26.639 |
| 4. Assetto dei valori ambientali del territorio | 758.698 | 1.113.836 | *959.239* | 712.736 | 627.995 | 730.328 | 1.037.967 | 120.772 |
| 5. Risorse idriche | 134.483 | 382.556 | *296.679* | 121.901 | 110.699 | 258.273 | 460.800 | 41.346 |
| **TOTALE AMMINISTRAZIONE** | **1.539.835** | **2.629.299** | ***2.246.132*** | **1.439.347** | **1.228.629** | **1.584.380** | **2.589.037** | **220.058** |

## 1. Sintesi e conclusioni.

Una valutazione sostanzialmente negativa va espressa sulla gestione del bilancio 2002 da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (analogo giudizio era stato formulato nelle relazioni al Parlamento 2000 e 2001), pur dovendosi considerare che le riforme istituzionali recate dai decreti legislativi n. 300 del 1999 e n. 112 del 1998 hanno determinato obiettive difficoltà per questa Amministrazione, avendo comportato, come è noto, una significativa riorganizzazione della struttura ed una incisiva rideterminazione delle competenze. A tali modificazioni non è però seguito un repentino adeguamento del comportamento operativo, tenuta anche presente la sensibile evoluzione della strumentazione a disposizione della stessa Amministrazione.

Per effetto del primo decreto legislativo, infatti, al nuovo Ministero sono state attribuite le competenze precedentemente facenti capo al Ministero dell'ambiente e parte di quelle gestite dal Ministero dei lavori pubblici, dai Servizi tecnici nazionali e dal Ministero per le politiche agricole; nonostante ciò, il nuovo Ministero nel 2002 ha gestito una parte limitata degli stanziamenti complessivi destinati alla politica ambientale, seppure superiore a quella disponibile nell'esercizio precedente.

L'attuazione del decentramento amministrativo di cui al d.lgs. 112 ha poi delineato una nuova distribuzione di funzioni, con l'affidamento allo stesso dicastero di compiti principalmente diretti a coordinare ed incentivare la realizzazione di interventi di altri soggetti. Peraltro, a chiusura di esercizio finanziario, il d.lgs. n. 287 del 6 dicembre 2002 - adottato in attuazione della legge delega n. 137 del 6 luglio dello stesso anno per la "riforma del Governo, della Presidenza del Consiglio, nonché di enti pubblici" – ha ridisegnato le competenze e le aree funzionali del Ministero, prevedendo sotto il profilo organizzativo, un numero di direzioni generali non superiore a sei e la soppressione dei quattro dipartimenti già istituiti.

Alcune specificità inerenti all'attività di intervento a tutela dell'ambiente hanno ulteriormente reso problematica la gestione dei mezzi finanziari assegnati.

Manca nel settore una legislazione di spesa a carattere permanente e quindi una disponibilità di risorse stabili e predefinite; le leggi di spesa per programmi, con la loro ciclicità, rendono più difficoltosa l'attuazione dei procedimenti dalla fase di programmazione a quella di realizzazione. Peraltro, tale difficoltà risulta accresciuta dall'attuazione del decentramento amministrativo e dalla modifica del titolo V della Costituzione, che hanno ulteriormente limitato l'attività spiccatamente realizzativa del Ministero a vantaggio di quella partecipativa a programmi gestiti in sede decentrata; ciò rende indubbiamente ardua la verifica dei risultati ultimi delle politiche ambientali, condizionati dalle realizzazioni degli altri soggetti coinvolti.

Tuttavia, nel delineato quadro, l'elemento che più pesantemente ha inciso sul funzionamento dell'intera struttura amministrativa va individuato nell'inattività degli organi dell'Amministrazione, che non avendo provveduto tempestivamente al conferimento degli incarichi dirigenziali ed alla provvista delle risorse a favore dei centri di responsabilità, hanno di fatto reso inoperante il regolamento di organizzazione n. 178 del 27 marzo 2001, adottato in attuazione del d.lgs. di riforma n. 300 del 1999.

Pertanto, all'inizio del 2002 l'Amministrazione continuava ad operare con una struttura organizzativa - quella definita nel marzo del 2000 dal d.P.R. n. 549 (dieci servizi di livelli dirigenziale generale) - che per espressa disposizione del d.lgs. n. 300 non era più esistente dalla data di nomina del Governo costituito dopo le elezioni ma con un bilancio strutturato sulla base dell'articolazione prevista dall'inoperante regolamento di organizzazione.

Per evitare anche il blocco della gestione ordinaria, il Ministro con decreto del 1° marzo 2002 (non soggetto a controllo preventivo di legittimità) assegnava le risorse ai centri di responsabilità previsti dall'ordinamento di organizzazione soppresso, con la evidente finalità di considerare effettiva una struttura amministrativa non più in grado di operare.

In occasione dell'esame di un decreto di conferimento di una reggenza temporanea, la Sezione centrale di controllo di legittimità della Corte dei Conti, con deliberazione n. 9/2002/P del 7 marzo 2002, censurava incidentalmente il comportamento omissivo assunto, atteso che, dopo l'entrata in vigore del nuovo ordinamento, l'intera dirigenza – ormai ancorata ad un sistema organizzativo soppresso – era posta in una posizione di delegittimazione con rilevanti riflessi anche sotto il profilo gius-contabile per l'impossibilità di applicazione delle fonti ordinamentali (d.lgs. n. 300 del 1999 e d.P.R. n. 178 del 2001).

Hanno modificato l'improduttiva situazione, seppure tardivamente, i decreti dell'8 agosto del Presidente del Consiglio, con i quali sono stati affidati gli incarichi dirigenziali di 1° fascia, facendo, peraltro, ricorso anche alla figura dell'interinato; infatti, ai cinque dirigenti generali confermati sono state assegnate le undici direzioni previste dal d.P.R. n. 178, con il compito di assolvere contemporaneamente l'incarico di funzione e quello di reggenza.

Da ultimo va ricordato che, poco prima della pubblicazione del sopra citato decreto legislativo n. 287 attuativo della delega della ultima riforma, quando il contenuto dello stesso decreto era già noto, il Ministero ha inviato al controllo di legittimità della Corte dei Conti una serie di atti datati 7 novembre, con i quali si intendeva procedere alla individuazione degli uffici dell'Amministrazione di livello dirigenziale non generale.

Con deliberazione n. 4/2003 la Sezione centrale di controllo non ha ammesso i provvedimenti a registrazione per violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, in quanto gli atti organizzatori non erano supportati da motivazioni idonee ad evidenziare l'itinerario logico-giuridico seguito dall'Amministrazione nel riordino globale delle proprie strutture, atteso che non si teneva conto del mutato quadro istituzionale a breve vigente a seguito della istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT). I decreti inviati a controllo – in quanto prodromici di successivi adempimenti come la provvista e la preposizione dei dirigenti – dovevano infatti necessariamente conformarsi alla normativa sopravvenuta, recante una disciplina diversa da quella previgente, di cui gli atti organizzatori dovevano costituire attuazione.

Ancora immutata rispetto agli anni precedenti risulta la situazione relativa al funzionamento degli organismi di controllo interno, di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 286 del 1999.

Infatti, oltre alla nomina del Presidente del Collegio direttivo del Servizio per il controllo strategico, avvenuta nel settembre del 2001, non risultano poste in essere ulteriori attività per l'istituzione delle strutture per i controlli di regolarità amministrativa-contabile e di gestione e per la valutazione della dirigenza, con la conseguente impossibilità di esercitare le competenze che il d.P.R. n. 245 del marzo dello stesso anno aveva attribuito al menzionato Servizio.

Deve poi ancora una volta rilevarsi (è sempre accaduto negli anni precedenti) l'eccessivo

ritardo nell'adozione, da parte dell'organo politico, del documento di programmazione (20 giugno 2002) che definisce gli obiettivi annuali da perseguire, circostanza questa che già da sola ostacola l'attuazione annuale delle attività e rende improbabile il raggiungimento dei risultati (la direttiva 2003, inviata nel mese di maggio al controllo di legittimità, è stata restituita all'Amministrazione con rilievi).

D'altra parte, la direttiva - in difformità agli indirizzi fissati dal Presidente del Consiglio dei Ministri con l'atto del 15 novembre 2001 e reiterando una impropria metodologia – individua a livello generale obiettivi estremamente generici e per indicare gli obiettivi specifici ripropone, in sostanza, le attribuzioni relative ai diversi centri di responsabilità, non facendo in tale modo emergere con chiarezza la linea d'azione dell'Amministrazione nel perseguimento delle politiche pubbliche.

Non vengono inoltre precisati i meccanismi di monitoraggio, i criteri, gli indicatori ed i parametri per la misurazione del grado di realizzazione degli obiettivi e delle connesse responsabilità, né definito il sistema di valutazione dei dirigenti. Non si dà infine conto delle modalità di assegnazione ai centri di responsabilità degli obiettivi da realizzare - che devono essere identificati attraverso l'azione congiunta del vertice politico e del vertice amministrativo - e della valutazione sulla coerenza degli obiettivi stessi con riguardo alle risorse attribuite.

Anche la notevole carenza di copertura dei posti in organico alla data del 31 dicembre 2002 ha inciso negativamente sul funzionamento delle articolazioni strutturali dei centri di responsabilità. A parte il notevole scostamento tra le previsioni della pianta organica del personale dirigente e gli incarichi effettivamente ricoperti (si deve però considerare quanto sopra riferito in ordine alla nomina dei dirigenti di seconda fascia) - risultavano in servizio 626 dipendenti non dirigenti con una carenza di 305 posizioni rispetto alla dotazione organica prevista dal d.P.R. n. 178 del 2001.

Le risultanze del bilancio consuntivo confermano le difficoltà di gestione incontrate dall'Amministrazione nel corso dell'esercizio, pure se gli stanziamenti destinati alla realizzazione della funzione obiettivo "protezione dell'ambiente", che raccoglie nel suo ambito le attività istituzionali del Ministero più significative, hanno registrato un aumento del 9% rispetto all'anno precedente.

In sostanza, i riscontri dell'analisi finanziaria mostrano il perdurare delle difficoltà di adeguamento dell'Amministrazione alle complesse novità sul piano del decentramento, della riorganizzazione interna e dei nuovi indirizzi strategici di programmazione degli interventi.

Non va, peraltro, dimenticato che alle ricordate circostanze negative si sono sovrapposti gli effetti del decreto taglia-spese del Ministro dell'economia e della finanze del 29 novembre, che, determinando una diminuzione del 15% degli stanziamenti di parte corrente e la trasformazione in residui nella stessa misura di quelli in conto capitale, ha comportato sensibili tagli su alcuni capitoli destinati a coprire spese essenziali.

Comunque, i dati del rendiconto e gli indicatori contabili – che consentono di confrontare i risultati gestori del 2002 con gli andamenti degli anni precedenti e con i valori medi della spesa statale – pongono in evidenza un inappropriato andamento della gestione, peraltro non difforme da quello segnalato nella relazione dello scorso anno, ma con ulteriore accentuazione della divergenza, in senso negativo, rispetto al generale comportamento della spesa del bilancio dello Stato.

Il livello degli impegni totali ha segnato un minimo aumento con riguardo a quello del 2001, anno in cui si era registrata però una marcata riduzione del 18,5% rispetto all'esercizio precedente. La "capacità di impegno" - espressa dal rapporto impegni totali/massa impegnabile – è, tuttavia, risultata nell'anno pari al 80,8%, molto al disotto del livello rilevato nell'anno per il complesso della spesa statale (90,6%).

Più marcato è risultato l'aumento dei pagamenti totali, in controtendenza con l'andamento del 2001, ma la maggiore crescita della massa spendibile e delle autorizzazioni di

cassa ha determinato una considerevole lievitazione dei residui totali finali (+18,4% rispetto al 2001). Anche con riguardo alla cassa, gli indicatori registrano il permanere di scarti ragguardevoli rispetto alla media statale: il rapporto autorizzazioni di cassa/massa spendibile, fissato al 61,1%, segnala un preoccupante divario del "tetto di spesa" rispetto a quello raggiunto dalle altre amministrazioni (86,5%), mentre risulta ridotta la capacità di impiego delle disponibilità finanziarie – indicata dal rapporto pagamenti totali/autorizzazioni di cassa - dovendosi registrare l'utilizzo del solo 62,2% delle medesime (utilizzo intero bilancio dello Stato 87,5%).

Le erogazioni di cassa in conto competenza (pagamenti c. comp./impegni comp.) ed in conto residui (pagamenti residui/residui iniziali) hanno rispettivamente raggiunto il poco elevato livello del 48,5% e del 34,8%, producendo una velocità di realizzazione molto inferiore a quella della spesa statale totale relativa allo stesso anno (90,8% e 40,7%).

In conclusione, può affermarsi che le accennate anomalie di ordine programmatorio, organizzativo e finanziario rendono ancora una volta impraticabile sia una verifica puntuale dell'operato dei singoli centri di responsabilità in relazione agli obiettivi strategici sia dello stato di avanzamento dei programmi di competenza.

**2. Gli obiettivi dell'azione amministrativa.**

In occasione del Consiglio europeo tenutosi a Barcellona nel marzo del 2001 è stato affermato che le strategie di politica economica dell'Unione europea devono essere articolate nel rispetto della fondamentale condizione di ordine generale costituita dalla costante valutazione dello "sviluppo sostenibile". In sostanza, per ogni intervento nella politica sociale, nei settori produttivi e nell'assetto del territorio il rispetto dell'ambiente deve costituire elemento condizionante ai fini di una positiva politica economica con effetti permanenti nel tempo, atteso che fino ad ora sotto molti aspetti le politiche ed i programmi di sviluppo sostenibile non sono riuscite a soddisfare simultaneamente gli obiettivi economici, sociali ed ambientali.

Nel solco del citato indirizzo programmatico e nella linea guida fissata dal Trattato di Amsterdam per gli Stati membri dell'Unione Europea, il Dpef 2002-2006 vuole conciliare la "promozione di uno sviluppo armonico, equilibrato e sostenibile delle attività economiche" con "un elevato livello di protezione dell'ambiente".

Afferma il documento di programmazione che il raggiungimento di tale primario obiettivo rende necessario "ridurre la quantità delle risorse naturali utilizzate per alimentare l'apparato produttivo ed i modelli di consumo, ripristinare la centralità delle problematiche ambientali sin dalle prime fasi della programmazione economica, garantire una migliore efficienza delle gestione delle risorse e dei rifiuti".

Per il perseguimento di un risultato positivo dovranno essere modificate anche le modalità di intervento, con l'utilizzo di "espliciti meccanismi di mercato" – come i vantaggi fiscali a favore delle imprese che rispettano le condizioni di sviluppo sostenibile – da sovrapporsi ai normali strumenti di comando e controllo.

Il Dpef indica poi alcuni obiettivi specifici da raggiungere nel quadriennio: l'aggiornamento della mappa geologica nazionale, la messa a regime dei bacini dei fiumi Po, Arno e Tevere e dei sistemi torrentizi nelle Regioni Abruzzo, Campania, Calabria e Sicilia, il recupero delle risorse idriche disponibili in aree di crisi, la realizzazione del grande piano di salvaguardia del rischio idrogeologico, la messa a punto di una procedura di "valutazione di impatto ambientale" snellita e rinnovata, per consentire che la progettazione e la realizzazione delle grandi opere pubbliche vengano attuate nel pieno rispetto dell'ambiente.

Ulteriore e più rilevante attenzione viene riservata al tema dello "sviluppo sostenibile" nel Dpef 2003-2006, con lo scopo di limitare la pressione della crescita economica sull'equilibrio ambientale: gli obiettivi dell'azione sono rinvenibili nel 6° Piano d'azione ambientale

dell'Unione Europea, nella Strategia europea per lo sviluppo sostenibile adottata a Goteborg e nella Strategia nazionale di azione ambientale per lo sviluppo sostenibile.

Gli interventi dovranno incidere positivamente in maniera particolare sulla salute e sulla qualità della vita, sugli effetti dei cambiamenti climatici, sulla biodiversità, sulla gestione delle risorse naturali e sulla bonifica dei siti contaminati. E' confermato l'intendimento di utilizzare la leva fiscale per la correzione delle esternalità connesse all'ambiente, di incentivare i comportamenti attenti alla conservazione e protezione e di promuovere tecnologie sostenibili con la progressiva eliminazione di sussidi dannosi.

In tale contesto, seppure nei limiti compatibili con gli equilibri di finanza pubblica, si intende "dare piena attuazione all'utilizzo del fondo per lo sviluppo sostenibile dedicato al supporto di meccanismi flessibili di orientamento al mondo dell'impresa e del consumo".

La legge n. 448 del 28 dicembre 2001 (legge finanziaria 2002) non contiene norme programmatiche né dispone finanziamenti aggiuntivi di rilievo (art. 56), ma detta disposizioni procedurali o integrative di leggi già vigenti (artt. 50, 52 c. 12/13/14, 62).

Anche per l'anno 2002, come accaduto in tutti gli anni precedenti, la nota preliminare alla stato di previsione – in violazione dell'art. 2, comma 4, della n. 468 del 1978 e successive modificazioni (art. 1, comma 2, della legge n. 94 del 1997) – non fornisce alcuna indicazione sugli obiettivi da perseguire nell'anno, ma contiene la sola "nota tecnica" allo stato di previsione del Ministero.

Con notevole ritardo rispetto ai tempi previsti dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001 sugli "indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri", in data 20 giugno 2002, ad esercizio finanziario ormai inoltrato, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ha adottato l'atto di programmazione annuale per l'azione amministrativa e per la gestione, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni (la direttiva ministeriale infatti doveva essere trasmessa alla Presidenza del Consiglio non oltre il 10 dicembre 2001 e divenire operativa entro dieci giorni della pubblicazione della legge di bilancio). L'adozione tardiva del documento da parte del Ministro dell'ambiente costituisce una prassi da anni consolidata, che la Corte dei Conti in sede di relazione al Parlamento ha ripetutamente censurato (la direttiva del 2001 è datata 3 maggio).

Peraltro, va segnalato che l'atto di programmazione per l'anno 2003 è stato inviato solo a maggio al competente Ufficio di controllo di legittimità sugli atti della Corte dei Conti, che ha formulato numerose osservazioni ed ha restituito all'Amministrazione l'atto stesso privo di registrazione.

Oltre a ciò va rilevato, in merito al contenuto del documento stesso, che l'atto del Ministro né sviluppa gli indirizzi programmatici fissati nel Dpef. né tiene nella dovuta considerazione le linee guida tracciate dall'atto del Presidente del Consiglio per la predisposizione della programmazione ministeriale.

Infatti, la direttiva sull'attività e la gestione per l'anno 2002 – reiterando una impropria metodologia – individua a livello generale obiettivi estremamente generici mentre gli obiettivi specifici non sono altro che la riproposizione delle attribuzioni relative ai diversi centri di responsabilità, non allineandosi in tale modo alle disposizioni del già menzionato d.lgs. n. 29 del 1993.

Pertanto, non emergono "con chiarezza", ai fini della individuazione delle politiche pubbliche, le linee dell'azione amministrativa e gli obiettivi ritenuti qualificanti che invece – secondo la direttiva del Presidente del Consiglio – avrebbero dovute essere evidenziate con l'indicazione delle politiche settoriali prioritarie, degli interventi volti alla semplificazione amministrativa, dell'impegno per il contenimento della spesa e delle scelte per il potenziamento della digitalizzazione dell'Amministrazione.

Non sono stati inoltre precisati i meccanismi di monitoraggio, i criteri, gli indicatori ed i parametri per la misurazione del grado di realizzazione degli obiettivi e delle connesse

responsabilità, né definito il sistema di valutazione dei dirigenti. Non si dà infine conto delle modalità di assegnazione ai centri di responsabilità degli obiettivi da perseguire - che devono essere identificati attraverso l'azione congiunta del vertice politico e del vertice amministrativo - e della valutazione sulla coerenza degli obiettivi stessi con riguardo alle risorse attribuite.

Ad avviso dell'Amministrazione le anomale situazioni sopra rilevate devono essere comunque misurate non sulla base dell'ordinaria scansione temporale e procedurale della programmazione delle attività annuali ma alla luce della complessa riorganizzazione strutturale, funzionale e contabile in atto negli anni 2001/2002 e della peculiarità della spesa ambientale.

Ritiene inoltre che diverse ragioni hanno consigliato "una definizione a maglie larghe dei programmi e degli obiettivi annuali". Innanzi tutto, l'impossibilità di disporre di una situazione organizzativo-funzionale consolidata, tale da consentire un dettaglio dei programmi operativi suscettibile di puntuale misurazione preventiva e successiva e, nello stesso tempo, la necessità di tenere conto degli aspetti imprevedibili connessi alla natura stessa degli "interessi ambientali", che nel corso dell'anno richiedono aggiustamenti per provvedere ad interventi urgenti; elementi questi ai quali va aggiunta l'obiettiva difficoltà di misurare il prodotto dell'attività istituzionale in termini di output e di outcome.

Inoltre, la presenza, al momento della predisposizione della direttiva, di un quadro di riferimento delle competenze del Ministero e delle attribuzioni delle risorse finanziarie in costante evoluzione - a causa del progredire della riforma federalista voluta dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 – ha reso opportuna l'adozione di "una tipologia flessibile" in grado di rispondere più rapidamente alle necessità di adeguamento.

A parte le riferite osservazioni formulata dall'Amministrazione, va comunque rilevato che la direttiva del Ministro si limita alla definizione delle direttive generali, a cui i programmi di attività, da predisporsi entro 15 giorni dall'emanazione della stessa, dovevano conformarsi.

Con le direttive generali si intendono in particolare raggiungere le seguenti finalità:

- incrementare gli sforzi volti alla tempestiva utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili ed alla riduzione dei residui di stanziamenti e dei residui passivi,
- accelerare le attività volte al recepimento delle direttive comunitarie ed alla soluzione del relativo contenzioso;
- promuovere ed attuare tutte le iniziative necessarie per garantire il pieno coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali nella programmazione e nella attuazione delle linee prioritarie di politica ambientale;
- privilegiare i programmi, i progetti, gli interventi, le opere che presentano uno stato di avanzata fattibilità ed appaiono anche in grado di assicurare un incremento dei livelli occupazionali e di attivare cofinanziamenti;
- verificare la corrispondenza degli interventi realizzati ai fini previsti, evidenziando le situazioni in cui il ritardo o l'appesantimento procedurale rende opportuna la revoca e la riallocazione del finanziamento;
- assicurare la tempestiva predisposizione dei documenti relativi agli atti di sindacato ispettivo;
- promuovere le iniziative di tutela e risanamento ambientale nei settori di competenza; verificandone la realizzazione in collaborazione con il competente ufficio di livello dirigenziale generale;
- assicurare il supporto tecnico ed organizzativo al Ministro nelle sedi di confronto, di codecisione di governo e di raccordo con le autonomie territoriali e locali;
- procedere con la massima tempestività alla identificazione, nell'ambito di ciascun ufficio di livello dirigenziale generale, delle strutture e dei soggetti competenti per il controllo di gestione e per l'attività di valutazione dei dirigenti.

## 3. I risultati economico finanziari.

*3.1 Considerazioni preliminari.*

All'analisi contabile e finanziaria della gestione 2002 vanno premesse alcune considerazioni di contenuto generale, che meglio mettono in luce quegli aspetti peculiari dell'attività del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio che hanno reso più problematico il corretto utilizzo delle risorse.

Già nella relazione dello scorso anno è stata posta in evidenza la discontinuità nel tempo dei dati e degli indicatori contabili, essenzialmente attribuibile alla mancanza, nel settore ambientale, di una legislazione di spesa a carattere permanente e, quindi, di un quadro di risorse finanziarie stabile e predefinito. Cosicché la stratificazione di leggi di spesa per programmi sempre diversi ha comportato l'adozione di complesse procedure operative in continua evoluzione, con conseguenze inevitabili sulla ciclicità delle fasi di programmazione (impegno) e realizzazione (pagamenti) e sulla anomala formazione di ingenti volumi di residui propri e perenti.

In sostanza, si sono alternate fasi di esaurimento delle risorse finanziarie, nelle quali tuttavia si concentrava un'elevata attività di pagamenti riferibili ad impegni assunti in esercizi precedenti e fasi di rifinanziamento, nelle quali prevaleva l'attività finalizzata ad impegnare tempestivamente le risorse assegnate, con ridotta capacità di spesa in termini di cassa.

Inoltre, a seguito dell'attuazione della riforma delle amministrazioni centrali (d.lgs. n. 300 del 1999) e del decentramento amministrativo (d.lgs. n. 112 del 1998), nonché della modifica del titolo V della Costituzione, l'attività del Ministero è ormai caratterizzata da una radicale trasformazione delle modalità di intervento, con il passaggio dalla realizzazione diretta alla partecipazione a programmi gestiti in sede decentrata.

Tale trasformazione, oltre a comportare ulteriori difficoltà di adattamento dell'organizzazione amministrativa ministeriale, rende ardua la verifica dei risultati ultimi delle politiche di tutela dell'ambiente, condizionati dalle effettive realizzazioni dei soggetti istituzionali esterni (in particolare le regioni). Va ricordato che, con riferimento ai compiti di programmazione, propulsione e coordinamento affidati all'Amministrazione, la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato nel corso del 2002 ha deliberato ed approvato i referti sugli esiti del controllo effettuato sull'attività del Ministero relativamente alle "iniziative per lo sviluppo ed il potenziamento degli interventi e dell'occupazione in campo ambientale" (deliberazione n. 9/2002/G) ed in tema di "attuazione dei programmi d'intervento per ridurre l'inquinamento dell'aria delle città, per la sostenibilità del traffico urbano e per la prevenzione dei rischi industriali" (deliberazione n. 10/2002/G).

Va pure rilevato che al decentramento territoriale delle funzioni in materia ambientale si associa la frammentazione di competenze all'interno dell'apparato statale, che ha comportato per il Ministero dell'ambiente una limitata assegnazione delle risorse complessivamente destinate dal bilancio dello Stato alla spesa ambientalistica.

Agli indicati fattori negativi si sono aggiunti nel 2002 gli evidenti ritardi nel processo di riorganizzazione – dei quali sarà dato di seguito dettagliato riscontro - che, non avendo consentito il necessario adattamento della struttura organizzativa del Ministero alle nuove funzioni, ha segnatamente condizionato l'operatività dei centri di responsabilità.

*3.2 La spesa statale complessiva per la protezione dell'ambiente.*

Nell'effettuare l'analisi finanziaria del bilancio consuntivo la Corte dei Conti segue da anni la classificazione COFOG per funzioni obiettivo articolata su tre livelli, adottata in sede OCSE, che consente di aggregare funzioni trasversali in tutto il sistema istituzionale delle Amministrazioni centrali. Per l'analisi estesa al quarto livello, sarà utilizzato quest'anno, per la prima volta, lo schema di classificazione elaborata dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, pur partecipando alla realizzazione

di nove divisioni di I livello (nel 2002 non sono stati attribuiti stanziamenti per la funzione "sanità"), ha esercitato quasi totalmente compiti istituzionali riconducibili nella divisione quinta denominata "protezione dell'ambiente" (tavola 1).

Tav. 1

**Stanziamenti definitivi di competenza relativi alla protezione dell'ambiente**

*(in migliaia di euro)*

| **FO III livello(*)** | **totale Fo di III livello** | **ambiente** | *% sul tot FO II liv.* | **economia e finanze** | *% sul tot FO II liv.* | **infrastrutture** | *% sul tot FO II liv.* | **politiche agricole** | *% sul tot FO II liv.* | **altre amm.ni (**)** | *% sul tot FO II liv.* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 5.1.1 | 57.853 | 57.853 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 |
| 5.2.1 | 73.838 | 73.838 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | 3.824 | 0 |
| 5.3.1 | 414.415 | 257.129 | 62 | 128.578 | 31 | 24.463 | 6 | | 0 | 13.818 | 1 |
| 5.4.1 | 1.213.521 | 835.168 | 69 | 122.019 | 10 | 248.329 | 20 | 106.328 | 0 | 96.450 | 1 |
| 5.5.1 | 101.339 | 101.339 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 307 | 0 | 23.870 | 0 |
| 5.6.1 | 155.740 | 155.740 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | 8.005 | 0 |
| ***Totale divisione 5*** | **2.016.706** | **1.481.067** | | **250.597** | | **272.792** | | **106.635** | | **145.967** | |

(*) 5. *PROTEZIONE DELL'AMBIENTE*
5.01. Trattamento dei rifiuti
5.02. Trattamento delle acque reflue
5.03. Riduzione dell'inquinamento
5.04. Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici
5.05. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente
5.06. Protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile
(**) *COMUNICAZIONI, DIFESA, BENI E ATTIVITÀ CULTURALI, SALUTE*

Infatti il 96,2 dello stanziamento complessivo del bilancio del Ministero, pari a 1.539.835 migliaia di euro, risulta a ciò destinato, mentre per la realizzazione degli altri obiettivi è stata riservata una limitata dotazione di 58.769 migliaia di euro.

Pertanto, le analisi che seguono saranno circoscritte a questa divisione.

Le risultanze del bilancio dello Stato 2002 indicano che alla "protezione dell'ambiente" sono state assegnate nel complesso risorse nella misura di 2.016.706 migliaia di euro (2.729.090 migliaia di euro nel 2001), affidando alla gestione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio il 73,5% delle stesse (49,4% nel 2001), per un importo pari a 1.481.067 migliaia di euro (nel 2001 1.347.929), con un aumento delle disponibilità di 133.137 migliaia di euro rispetto all'anno precedente.

Al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed a quello dell'economia e delle finanze sono stati attribuiti rispettivamente mezzi finanziari per 272.792 e 250.597 migliaia di euro, con una incidenza percentuale del 13,5% e del 12,4%, sempre con riguardo alle destinazioni relative all'intero settore statale.

Notevolmente minori sono stati gli stanziamenti che il bilancio dello Stato ha assegnato ad altre amministrazioni: il Ministero delle politiche agricole e forestali ha avuto la disponibilità di 106.635 migliaia di euro, equivalenti al 5,3% del totale, mentre ai restanti Ministeri (comunicazioni, difesa, beni ed attività culturali, salute) nel complesso sono state assegnate risorse pari al 7,2%.

Per quanto attiene la partecipazione dei citati Ministeri nella realizzazione delle diverse classi di funzioni, emerge che il Ministero dell'Ambiente ha interamente gestito i fondi destinati al "trattamento dei rifiuti", al "trattamento delle acque reflue", alla "ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente" ed alla "protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile"; il Ministero dell'economia e delle finanze ha invece avuto la disponibilità del 31% delle risorse stanziate per la "riduzione dell'inquinamento", mentre quello delle infrastrutture e dei trasporti,

con la quota del 20% ha prevalentemente partecipato al perseguimento della funzione "protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici".

*3.3 I dati del consuntivo 2002.*

Gli stanziamenti definitivi di competenza per la "protezione dell'ambiente" - in fase di decremento nel 2001 (si era registrata una diminuzione di circa il 20% rispetto all'anno precedente) - hanno raggiunto 1.481.067 migliaia di euro, con un aumento di poco inferiore al 9% rispetto alla precedente disponibilità di bilancio (tavola 2).

Tav. 2

*(in migliaia di euro)*

| | Stanziamenti definitivi di competenza | Massa spendibile | Autorizzazioni di cassa | Impegni effettivi | Pagamenti totali | Residui totali finali | Residui perenti |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Trattamento dei rifiuti | 57.853 | 164.345 | 98.076 | 60.319 | 42.329 | 113.900 | 352 |
| Trattamento delle acque reflue | 73.838 | 585.209 | 283.273 | 64.034 | 205.706 | 368.670 | 62.130 |
| Riduzione dell'inquinamento | 257.129 | 689.944 | 442.235 | 231.924 | 262.555 | 406.533 | 31.760 |
| Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici | 835.168 | 1.801.075 | 1.100.591 | 837.110 | 771.178 | 967.528 | 16.240 |
| Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente | 101.339 | 203.396 | 146.926 | 92.713 | 69.021 | 127.618 | 13.448 |
| Protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile | 155.740 | 461.029 | 316.503 | 119.254 | 139.715 | 294.997 | 5.105 |
| **Totale** | **1.481.067** | **3.904.998** | **2.387.604** | **1.405.354** | **1.490.504** | **2.279.246** | **129.035** |

Circa il 57% dell'intera dotazione finanziaria, di consistenza pari a 835.168 migliaia di euro, è stata destinata alla realizzazione della funzione di terzo livello "protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici", che costituiscono il 57% della intera dotazione. Per la "riduzione dall'inquinamento" e per la "protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile" si registrano percentuali di stanziamento notevolmente inferiori, rispettivamente del 15% e dell'11%, che hanno consentito la disponibilità annuale di 257.129 migliaia di euro e di 155.740 migliaia di euro. Minori sono stati gli stanziamenti per la "ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente", fissati in 101.339 migliaia di euro, con una incidenza percentuale del 7%, mentre le attività per il "trattamento delle acque reflue" e per il "trattamento dei rifiuti" hanno fruito di assegnazioni di bilancio di 73.838 (6%) e 57.853 (4%) migliaia di euro.

Gli impegni effettivi (su competenza e su residui), che hanno raggiunto 1.405.354 migliaia di euro e la dinamica dei pagamenti, quantificati in 1.490.504 migliaia di euro, sono risultati in aumento - sempre con riferimento all'esercizio 2001 - registrando una controtendenza rispetto alla situazione verificatasi in passato, nonostante gli effetti del decreto taglia-spese di cui in seguito sarà dato conto.

L'incremento dei pagamenti totali va tuttavia messo in correlazione con il contestuale accrescimento della massa spendibile e del limite delle autorizzazioni di cassa. Infatti, all'andamento positivo della capacità di spesa, in presenza di una massa spendibile che ha raggiunto 3.904.998 migliaia di euro (2.924.551 migliaia di euro nell'esercizio precedente) ed all'autorizzazione di cassa portate al limite dei 2.387.604 di migliaia di euro (nel 2001 1.555.827 migliaia di euro), è corrisposta una consistente lievitazione dei residui totali finali di entità pari a 2.279.103 migliaia di euro, con un aumento del 18,4% rispetto al 2001 (1.859.495 migliaia di euro, 5%), anno nel quale si era già verificato un aumento rispetto all'esercizio precedente.

La consistenza dei residui perenti, che nel 2002 è risultata pari a 129.035 migliaia di euro, si pone ad un elevato livello, se rapportato al volume degli impegni effettivi e al

comportamento medio delle altre amministrazioni.

E' stato in precedenza accennato che, nell'effettuare le analisi sulle risultanze del rendiconto, devono comunque essere considerati gli effetti prodotti dal decreto 29 novembre 2002 del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato ai sensi della legge n. 246 del 31 ottobre dello stesso anno, che per l'anno 2002 ha posto il limite dell'85% degli stanziamenti di competenza e delle autorizzazioni di cassa nella assunzione degli impegni di spesa e nelle emissioni dei titoli di pagamento.

Alcune Direzioni generali hanno segnalato che i tagli attuati hanno prodotto accantonamenti sulla competenza o sulla cassa di gran lunga superiore a quanto nominalmente indicato nel citato decreto, indicando a titolo di esempio i capitoli più significativi:

Direzione per la gestione dei rifiuti e delle bonifiche

*(in migliaia di euro)*

| capitolo | oggetto | stanziamento | % accantonam. comp. | % accantonam. cassa |
|---|---|---|---|---|
| 7539 | Disinquinam. Bagnoli | 25.822,8 | 15 | 16 |
| 7540 | Disinquinam. aree industriali | 5.164,57 | 15 | 16 |
| 7547 | Sito di Portovesne | 5.000,00 | 15 | 16 |
| 7541 | Mappatura amianto | 4.131,66 | 15 | 16 |
| 7535 | Premi alle imprese | 516,46 | 15 | 16 |
| 1774 | Segreteria tecnica | 464,81 | 19 | 24 |
| 1753 | Cancelleria | 158,57 | 19 | 24 |

Direzione per la tutela delle acque interne

*(in migliaia di euro)*

| capitolo | oggetto | stanziamento | % accantonamenti competenza | % accantonamenti cassa |
|---|---|---|---|---|
| 8620 | Magistrato alle acque | 10.587,37 | 16 | 15 |
| 2699 | Comitato di vigilanza | 903,80 | 36 | 32 |
| 2687 | Disinquinamento Venezia | 23,04 | 36 | 32 |
| 2682 | Rimborso comandi | 410,00 | 32 | 36 |
| 2688 | Salvaguardia Venezia | 206,58 | 36 | 32 |
| 2676 | Cancelleria | 177,50 | 36 | 32 |

A seguito dell'operazione di accantonamento l'attività gestoria di fine anno ha subito un forte indebolimento a causa del taglio di risorse non ancora contabilmente impegnate dal sistema SIRGIS, ma di fatto già destinate da provvedimenti *in itinere*.

Ciò ha reso necessarie variazioni compensative in termini di competenza e cassa, segnalate alle competenti commissioni parlamentari che hanno quindi garantito un minimo assolvimento contrattuale.

L'Amministrazione non è potuta invece intervenire contabilmente, con variazioni compensative, relativamente ad alcune situazioni - il disinquinamento dell'area di Bagnoli, il disinquinamento dei siti industriali, il censimento dei siti minerari, il ripristino ambientale del sito di Portovesme - per la cospicuità delle risorse finanziarie accantonate, peraltro non più reperibili all'interno della stessa unità previsionale di base.

Deriva che gli accantonamenti soggetti a tagli, in ogni caso (se portati in economia o se conservati come residui di stanziamento), produrranno, nel medio e lungo periodo, ricadute sulle finalità originarie della norma, oltre che ripercussioni di carattere socio-economico.

Per completezza, vengono di seguito segnalati i capitoli gestiti dal Dipartimento per l'assetto dei valori ambientali del territorio, che hanno subito i tagli più consistenti.

Il cap. 2251 - sul quale, tra gli altri, gravano i contributi ordinari destinati ai parchi nazionali – è stato oggetto di un taglio pari a 2.100 migliaia di euro. Ciò non ha reso possibile trasferire in alcuni casi il contributo ordinario assegnato dal decreto interministeriale di riparto dei fondi, destinati ad enti ed altri organismi per l'anno 2002. La riduzione dello stanziamento del capitolo potrebbe non garantire il raggiungimento degli obiettivi di salvaguardia e tutela ambientale del sistema delle aree protette. Peraltro, l'Amministrazione ha evidenziato come la conservazione e la gestione delle risorse naturali - quindi l'efficace funzionamento degli organismi di gestione degli enti istituzionali preposti a tale finalità - rientri tra gli obiettivi prioritari, anche a livello internazionale, per preservare i processi ecologici e la relativa qualità ambientale.

L'accantonamento dell'intero importo dello stanziamento iscritto sul cap. 2360 non ha poi consentito il trasferimento delle somme assegnate per l'istituzione dell'Ente geopaleontologico di Pietraroia, già autorizzato a decorrere dal 2001 per l'importo di 258 migliaia di euro.

Conseguenze negative ha anche prodotto – secondo l'Amministrazione – il taglio di 900 migliaia di euro effettuato sul cap. 7806, atteso che il medesimo stanziamento era destinato in parte all'istituzione ed al funzionamento dei Parchi dell'alta Murgia, della Val d'Agri e del Circeo ed in parte a garantire l'istituzione, la promozione ed il funzionamento dei Parchi nazionali in genere.

Peraltro, anche i fondi di cui al cap. 7818, per spese in conto capitale finalizzate all'incremento della disponibilità patrimoniale degli Enti parco – necessari quindi per consentire il potenziamento strutturale di tali organismi - hanno subito il considerevole taglio di 2.000 migliaia di euro. Ciò genererebbe ripercussioni negative sulla situazione occupazionale delle popolazioni locali e sullo sviluppo di tutto l'indotto economico, che rappresenta un volano imprescindibile per la ecocompatibilità delle aree naturali protette. L'accantonamento potrebbe, in sostanza, non consentire all'Amministrazione quegli interventi infrastrutturali capaci di avviare azioni di risanamento idrogeologico e di creare strutture atte ad un turismo ambientale, differendo così le iniziative necessarie alla promozione, all'incentivazione ed allo sviluppo delle attività agro-forestali ed artigianato, proprie delle aree protette.

L'Amministrazione ha fatto presente che il menzionato capitolo è l'unico destinato ad attività di investimento nei parchi nazionali e che proprio l'esecuzione di rilevanti lavori commissionati dagli stessi enti ha consentito lo sviluppo di attività economiche legate al territorio.

Va infine segnalato che il più rilevante accantonamento, dell'importo di oltre 56.000 migliaia di euro, è stato effettuato sul cap. 8851. Il taglio non ha consentito l'assunzione dell'impegno completo delle risorse relative all'annualità 2002 destinate alla realizzazione di interventi già programmati nel bacino del Po e nei bacini siciliani. Si è infatti provveduto all'impegno dei fondi fino al limite di poco superiore a 19.000 migliaia di euro ancora disponibili sul capitolo dopo l'accantonamento. Attualmente si stanno predisponendo i decreti di impegno delle somme tagliate, nell'aspettativa che il Ministero dell'economia e delle finanze provveda al disaccantonamento ed alla conservazione delle stesse in qualità di residui.

*3.4 Le entrate extratributarie.*

Nella parte delle entrate del bilancio dello Stato sono iscritti tre capitoli i cui proventi sono introitati ai fini della riassegnazione al Ministero. Tuttavia, il maggiore volume dei proventi nel 2002 – come peraltro negli anni precedenti - è affluita nel cap. 2592 che ha assorbito il 96,9% delle entrate del settore, con un incremento del 372,3% rispetto all'anno precedente (tavola 3).

Nell'ultimo quadriennio le entrate sono risultate in costante aumento e comunque sempre notevolmente al di sopra delle previsioni definitive di competenza.

Nel 2002 i versamenti complessivi sono stati pari a 18.769 migliaia di euro con un aumento di 12.872 migliaia di euro rispetto all'anno precedente.

Rapportate alla dotazione finanziaria di competenza assegnata nell'anno al Ministero (1.539.835 migliaia di euro), le entrate in termini percentuali hanno coperto le spese fino al limite dell'1,2 %; nell'anno precedente detto indice di copertura aveva raggiunto lo 0,4% (proventi 5.897 migliaia di euro – stanziamenti definitivi di competenza 1.347.928 migliaia di euro).

I dati sulla distribuzione e sull'andamento degli introiti, raffrontati con quelli degli anni 1999/2000 non forniscono ulteriori significative indicazioni.

Tav. 3

*(in migliaia di euro)*

| descrizione | Previsioni defin. di comp. | | | | Riscossioni comp. | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| somme da introitare ai fini della riassegnazione, in tutto o in parte, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. | 2.245 | 623 | 2.854 | 6.964 | 2.312 | 3.768 | 4.016 | 18.180 |
| somme derivanti dai diritti di concessione d'uso del marchio Cee di qualità ecologica di cui agli articoli 10 e 14 del decreto del Ministro dell'ambiente 2 agosto 1995, n. 413 | 0 | 0 | 0 | 0 | 85 | 73 | 204 | 191 |
| entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio | 0 | 2.582 | 0 | 0 | 182 | 2.865 | 1.677 | 397 |

*3.5 Gli indicatori contabili e finanziari.*

Gli indicatori contabili, di seguito utilizzati nella valutazione dell'attività gestoria del bilancio, consentono di effettuare il raffronto dei risultati raggiunti dall'Amministrazione nel 2002 sia con le risultanze relative agli esercizi precedenti e sia con i valori medi della spesa statale registrati a consuntivo nello stesso anno.

L'analisi pone in evidenza una situazione parzialmente difforme da quella segnalata nella relazione dello scorso anno.

Infatti, mentre l'andamento degli indicatori relativi all'attività dell'Amministrazione si presenta quasi inalterato o leggermente positivo rispetto al 2001 - anno nel quale, peraltro, si era registrata una tendenza di segno negativo fortemente accentuata – il notevole scostamento dei dati risulta ulteriormente approfondito se riferito alla media della spesa statale (tavola 4).

La "capacità di impegno" - espressa dal rapporto impegni totali/massa impegnabile - è risultata nell'anno pari al 80,8%, sensibilmente inferiore in punti percentuali rispetto al dato registrato nel 2001 (90,8%) ed al di sotto del livello rilevato nell'anno per il complesso della spesa statale (90,6%).

Comunque, pur considerando gli effetti del decreto taglia-spese in precedenza descritti, che, peraltro, non sembra abbiano sensibilmente condizionato nel complesso l'attività delle Amministrazioni statali – come emerge dalla serie storica dai relativi indicatori contabili - permane in sostanza la più volte rilevata difficoltà del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio di tradurre gli impegni in effettive erogazioni di cassa.

La "capacità di impegno" - espressa dal rapporto impegni totali/massa impegnabile - è risultata nell'anno pari al 80,8%, sensibilmente inferiore in punti percentuali rispetto al dato registrato nel 2001 (90,8%) ed al di sotto del livello rilevato nell'anno per il complesso della spesa statale (90,6%).

Comunque, pur considerando gli effetti del decreto taglia-spese in precedenza descritti, che, peraltro, non sembra abbiano sensibilmente condizionato nel complesso l'attività delle Amministrazioni statali – come emerge dalla serie storica dai relativi indicatori contabili - permane in sostanza la più volte rilevata difficoltà del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio di tradurre gli impegni in effettive erogazioni di cassa.

## Indicatori contabili e finanziari

Tav. 4

*(dati in percentuale)*

| Funzioni obiettivo | Impegni totali/massa impegnabile | | | Autorizzazioni di cassa/massa spendibile | | | Pagamenti totali/autorizzazioni di cassa | | | Pagamenti in c.competenza/impegni competenza | | | Pagamenti residui/residui iniziali | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2000 | 2001 | 2002 | 2000 | 2001 | 2002 | 2000 | 2001 | 2002 | 2000 | 2001 | 2002 |
| Trattamento dei rifiuti | 90,9 | 59,6 | 80,1 | 76,8 | 54,9 | 59,7 | 59,4 | 38,3 | 43,2 | 53,1 | 49,5 | 44,8 | 24,1 | 17,5 | 21,7 |
| Trattamento delle acque reflue | 94,2 | 97,8 | 79,7 | 63,7 | 42,5 | 48,4 | 68,3 | 87,7 | 72,6 | 44,4 | 38,6 | 60,7 | 41,8 | 36,6 | 33,4 |
| Riduzione dell'inquinamento | 87,2 | 89,0 | 75,9 | 55,2 | 51,7 | 64,1 | 42,3 | 48,9 | 59,4 | 37,6 | 37,4 | 54,3 | 17,0 | 21,8 | 36,7 |
| Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici | 94 | 93,3 | 82,8 | 75,7 | 61,5 | 61,1 | 73,1 | 74,6 | 70,1 | 63,5 | 42,8 | 52,2 | 28,7 | 51,9 | 41,8 |
| Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente | 83,7 | 98,3 | 91,1 | 69,7 | 55,8 | 72,2 | 57,8 | 90,7 | 47,0 | 27,4 | 38,3 | 18,8 | 68,1 | 71,3 | 50,7 |
| Protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile | 79,2 | 84,7 | 71,9 | 63,8 | 78,3 | 68,7 | 78,3 | 51,5 | 44,1 | 52,4 | 47,0 | 34,8 | 46,6 | 40,0 | 33,3 |
| **Totale Amministrazione** | **91,2** | **90,8** | **80,8** | **66,3** | **53,2** | **61,1** | **62,1** | **64,5** | **62,2** | **56,3** | **40,4** | **48,5** | **26,6** | **32,4** | **34,8** |
| **Totale spesa di bilancio** | **93,1** | **95,9** | **90,6** | **85,0** | **86,1** | **86,5** | **90,8** | **93,4** | **87,5** | **88,3** | **94,9** | **90,8** | **44,2** | **34,8** | **40,7** |

Il rapporto autorizzazioni di cassa/massa spendibile indica che il "tetto di spesa" pur in crescita, fissato al 61,1%, non ha ancora raggiunto il livello del 2000 (66,3%) che la Corte dei Conti nella sua relazione al Parlamento aveva giudicato inadeguato, mentre risulta ridotta la capacità di impiego delle disponibilità finanziarie – indicata dal rapporto pagamenti totali/autorizzazioni di cassa - dovendosi registrare l'utilizzo del solo 62,2% delle medesime.

Le erogazioni di cassa in conto competenza (pagamenti c. comp./impegni comp.) ed in conto residui (pagamenti residui/residui iniziali) hanno rispettivamente raggiunto il poco elevato livello del 48,5% e del 34,8%, producendo una velocità di realizzazione molto inferiore a quella della spesa statale totale (90,8% e 40,7%).

Tav. 5

*(in migliaia di euro)*

| cap. | denominazione | FOB | stanz. comp. | % di concentraz. |
|---|---|---|---|---|
| 8051 | spese per l'attuazione degli schemi revisionali e programmatici per la definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alla difesa del suolo e della predisposizione dei piani di bacino | 5.4.1.4 | 279.269 | 18,1 |
| 7082 | realizzazione degli interventi previsti da accordi di programma tra stato e regioni attinenti alle attivita' a rischio d i incidente rilevante, da programmi regionali di tutela ambientale, dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, da programmi di difesa del mare e delle riserve marine statali, dai programmi attuativi degli impegni assunti nella conferenza di Kyoto, dal piano straordinario di completamento de di razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue, nonché da accordi e contratti di programma attinenti al ciclo di gestione dei rifiuti. | 5.1.1.1<br>5.2.1.1<br>5.2.1.2<br>5.3.1.1<br>5.3.1.2<br>5.3.1.3<br>5.3.1.4<br>5.3.1.6<br>5.3.1.8<br>5.4.1.1<br>5.4.1.2<br>5.4.1.3<br>5.6.1.1 | 264.843 | 17,2 |
| 7850 | attuazione degli interventi per la tutela del rischio idrogeologico e misure di prevenzione per le aree a rischio | 5.4.1.4 | 159.933 | 10,4 |
| 2251 | somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi | 5.4.1.1<br>5.4.1.3<br>5.5.1.51 | 56.125 | 3,6 |
| 7852 | fondo per il finanziamento dei piani stralcio di assetto idrogeologico e relative misure di salvaguardia | 5.4.1.4 | 51.646 | 3,4 |
| 7920 | spese relative alla costruzione, sistemazione, riparazione e manutenzione di opere idrauliche, ad interventi di sistemazione del suolo, nonché all'apprestamento dei materiali ed alle necessità più urgenti in caso di pubbliche calamità. | 5.4.1.5 | 41.317 | 2,7 |
| 2754 | spese per il servizio di protezione dell'ambiente marino, per il noleggio di mezzi nautici, aeromobili, mezzi di trasporto e di rimorchio ai fini del controllo e dell'intervento relativi alla prevenzione e alla lotta dell'inquinamento del mare, nonché per la valorizzazione della tutela del mare e delle sue risorse ivi compresa la salvagurardia dei mammiferi marini e delle specie marine protette nel mediterraneo | 5.3.1.2<br>5.4.1.1<br>5.4.1.3 | 38.710 | 2,5 |
| 7240 | agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici | 5.5.1.51 | 31.504 | 2,0 |
| 7081 | quote costanti per l'estinzione dei mutui contratti dagli enti territoriali e locali per la realizzazione degli interventi previsti dal piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione, dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, dagli accordi e dal contratto di programma attinenti al ciclo di gestione dei rifiuti nonchè dagli impegni attuativi del protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici | 5.1.1.2<br>5.2.1.1<br>5.3.1.1<br>5.3.1.4 | 27.270 | 1,8 |
| 7306 | fondo per incentivare le misure e gli interventi di promozione dello sviluppo sostenibile | 5.5.1.51<br>5.6.1.91 | 25.823 | 1,7 |
| 7539 | piano di completamento della bonifica e di recupero ambientale dell'area industriale di bagnoli | 5.1.1.2<br>5.3.1.1 | 25.823 | 1,7 |
| **un solo capitolo** | | | **18,1%** | |
| **primi cinque** | | | **52,7%** | |
| **primi undici** | | | **65,1%** | |
| **Totale amm.ne** | | | **1.539.835** | |
| **Totale capitoli** | | | **544** | |

Un ulteriore approfondimento dell'attività gestionale può essere compiuto con l'analisi, ad un maggiore grado di disaggregazione, della gestione contabile dei capitoli di spesa.

Per il Ministero dell'ambiente tale analisi è favorita dall'elevato "indice di concentrazione delle dotazioni finanziarie che mostra come sui complessivi 544 capitoli del bilancio 2002 (434 nel 2001), i primi undici per dimensioni quantitative dello stanziamento assorbono il 65,5%

delle intere risorse a disposizione del Ministero, i primi cinque raggiungono il 52,7% ed un solo capitolo (cap. 8051 per la "definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alla difesa del suolo ed alla predisposizione dei piani di bacino") copre il 18,1% degli stanziamenti totali (tavola 5).

*3.6 Analisi delle spese per funzioni obiettivo.*

Anche nell'esercizio finanziario 2002 la distribuzione delle risorse finanziarie tra i principali settori di intervento della politica di spesa ambientale è stata impropriamente condizionata da "fattori anomali", posti in evidenza nella parte che precede.

Va di nuovo rilevato, in particolare, che sovente la struttura della spesa non riflette scelte programmatiche di medio periodo circa le priorità da assegnare alle diverse tipologie di interventi, quanto piuttosto l'andamento dei rifinanziamenti annuali.

Infatti, la composizione percentuale degli stanziamenti iscritti nel consuntivo 2002, se raffrontata a quella degli esercizi precedenti 1999/2001, mostra la variabilità dell'attribuzione dei finanziamenti alle funzioni obiettivo di terzo livello (tavola 6).

Tav. 6

*(in migliaia di euro)*

| funzione obiettivo | | 2000 | | 2001 | | 2002 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | stanziam. definitivi di comp. | % su tot. stanz. | stanziam. definitivi di comp. | % su tot. stanz. | stanziam. definitivi di comp. | % su tot. stanz. |
| 5 1 1 | Trattamento dei rifiuti | 445.714 | 13,7 | 217.983 | 8,4 | 57.853 | 3,9 |
| 5 2 1 | Trattamento delle acque reflue | 682.316 | 20,9 | 884.381 | 33,9 | 73.838 | 5,0 |
| 5 3 1 | Riduzione dell'inquinamento | 530.817 | 16,3 | 572.734 | 21,9 | 257.129 | 17,4 |
| 5 4 1 | Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici | 1.257.413 | 38,6 | 676.048 | 25,9 | 835.168 | 56,4 |
| 5 5 1 | Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente | 166.880 | 5,1 | 139.180 | 5,3 | 101.339 | 6,8 |
| 5 6 1 | Protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile | 176.994 | 5,4 | 119.627 | 4,6 | 155.740 | 10,5 |
| | **Totale** | **3.260.134** | | **2.609.953** | | **1.481.067** | |

Le risorse prevalenti, dell'ordine del 56,4% sul totale della disponibilità riservate alla "protezione dell'ambiente" sono state attribuite nel 2002 alla "protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici", che in passato aveva usufruito di quote inferiori, con una punta massima del 38,6% nell'anno 2000. Di converso, nel corso degli anni considerati, la funzione "riduzione dell'inquinamento" non ha subito un'apprezzabile contrazione dei finanziamenti, passando dal 16,3% del totale in bilancio nel 2000 al 17,4% dei fondi registrati nel rendiconto 2002 relativi alla medesima funzione. Il decremento delle risorse si è invece registrato per le attività relative al "trattamento dei rifiuti", per la realizzazione delle quali sono state stanziate quote pari al 13,7% nel 2000 e al 3,9% nel 2002.

Anche il "trattamento delle acque reflue", che nel 2001 aveva assorbito circa 1/3 delle intere risorse destinate alla "protezione dell'ambiente" (il capitolo relativo al piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento era quello di maggiore dotazione con una concentrazione del 25,9%) ha registrato una considerevole limitazione di mezzi finanziari con l'attribuzione della quota del 5% della disponibilità complessiva.

Stanziamenti minori, ma costanti nel tempo, sono stati destinati per la "ricerca e lo sviluppo per la protezione dell'ambiente" (6,8%) e per la funzione "protezione dell'ambiente

non altrimenti classificabile" (10,5%).

Se si effettua poi l'incrocio tra funzioni-obiettivo di terzo livello e capitoli di bilancio, gestiti per intero o pro-quota da parte dei centri di responsabilità, emerge un quadro abbastanza chiaro sulla complessità di amministrazione delle risorse destinate alle diverse funzioni obiettivo (tavola 7).

Si può, infatti, osservare che la funzione obiettivo "ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente", alla quale sono riferibili 121 capitoli di bilancio (o quote di essi), in realtà gestisce con soli tre capitoli il 76,3% delle risorse assegnate e con sette capitoli il 92,3% delle stesse risorse. Una situazione analoga si riscontra per la funzione "trattamento delle acque reflue" per la quale il 63% delle disponibilità sono state iscritte su due dei 143 capitoli attribuiti. Al limite si pone infine la gestione della funzione "riduzione dell'inquinamento", con il 52,2% di concentrazione dei fondi su un singolo capitolo.

Più frammentata è la gestione della funzione "protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile", che comunque mostra una generale concentrazione di risorse su un numero relativamente contenuto di capitoli.

Bisogna anche rilevare che numerosi capitoli di bilancio non sono esclusivamente destinati ad una funzione obiettivo, essendo di natura "promiscua", a seguito della genericità (o non sufficiente identificazione) delle finalità programmatiche. Un intervento di razionalizzazione e di semplificazione nella direzione di una maggiore corrispondenza tra capitoli e funzioni obiettivo potrebbe rendere più efficace il monitoraggio delle attività e più significativa la rendicontazione (il fenomeno contabile è di seguito evidenziato in dettaglio). Non fornisce ulteriori elementi informativi di rilievo l'analisi fino al quarto livello delle funzioni obiettivo.

Nelle precedenti relazioni al Parlamento, per effettuare detta analisi veniva utilizzata la classificazione elaborata, d'intesa con le Amministrazioni, dalla Corte dei Conti che, facendo riferimento alla gestione trasversale delle competenze, consentiva una attendibile valutazione sulle scelte di destinazione delle risorse alle diverse missioni assegnate al Ministero, atteso che gli interventi dell'Amministrazione venivano inclusi in categorie omogenee.

Quest'anno, per la prima volta, ci si avvale della classificazione per funzioni di quarto livello, utilizzata dalla Ragioneria generale dello Stato per la predisposizione del bilancio di previsione, che fa però riferimento quasi esclusivamente alle competenze dei centri di responsabilità.

Inoltre, in assenza di una nota metodologica, in alcuni casi non è comprensibile la motivazione che ha portato all'inclusione delle diverse funzioni obiettivo nei quarti livelli.

In altri casi poi l'inclusione stessa non risulta del tutto corretta come, ad esempio per la funzione obiettivo 1.6.1.4. "risorse da assegnare nell'ambito della P.A." che è ricompresa nella classe COFOG 1.6.1 relativa ai "servizi pubblici generali NAC".

Considerata – come detto - la promiscuità di numerosi capitoli di investimento, risulta anche problematico valutare la correttezza delle imputazioni alle funzioni obiettivo. Si segnalano – sempre a titolo di esempio – i capitoli n. 7263 "somme da erogare per il finanziamento di piani o progetti di investimento riguardanti la tutela ambientale" ed il n. 7548 "somme occorrenti per il censimento dei siti minerali abbandonati" entrambi imputati alla finzione obiettivo 5.5.1.51 relativa alla "ricerca in materia di protezione ambientale".

Tav. 7

*(in migliaia di euro)*

| FOB | denominazione | Totale FO | capitolo | stanz.comp. | % cap./tot. F.O |
|---|---|---|---|---|---|
| *511* | *Trattamento dei rifiuti* | | 7082 | 18.539 | 32,0 |
| | | | 7539 | 12.911 | 22,3 |
| | | | 2080 | 3.416 | 5,9 |
| | | | 1700 | 3.337 | 5,8 |
| | | | 7540 | 2.582 | 4,5 |
| | | | 7538 | 2.479 | 4,3 |
| | | | 7081 | 2.454 | 4,2 |
| n. capitoli 137 | | **57.853** | | **45.718** | **79,0** |
| *521* | *Trattamento delle acque reflue* | | 7082 | 37.078 | 50,2 |
| | | | 8571 | 9.463 | 12,8 |
| | | | 8500 | 4.864 | 6,6 |
| | | | 2080 | 3.416 | 4,6 |
| | | | 7081 | 3.272 | 4,4 |
| | | | 8504 | 1.960 | 2,7 |
| | | | 2630 | 1.570 | 2,1 |
| n. capitoli 143 | | **73.838** | | **61.623** | **83,5** |
| *531* | *Riduzione dell'inquinamento* | | 7082 | 135.070 | 52,5 |
| | | | 7081 | 21.542 | 8,4 |
| | | | 7292 | 17.500 | 6,8 |
| | | | 7539 | 12.911 | 5,0 |
| | | | 8550 | 10.329 | 4,0 |
| | | | 8571 | 6.309 | 2,5 |
| n. capitoli 226 | | **257.129** | | **203.661** | **79,2** |
| *541* | *Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici* | | 8051 | 279.269 | 33,4 |
| | | | 7850 | 159.933 | 19,1 |
| | | | 7082 | 55.617 | 6,7 |
| | | | 7852 | 51.646 | 6,2 |
| | | | 2251 | 51.635 | 6,2 |
| | | | 7920 | 41.317 | 4,9 |
| | | | 2754 | 34.839 | 4,2 |
| | | | 7853 | 25.000 | 3,0 |
| n. capitoli 277 | | **835.168** | | **699.256** | **83,7** |
| *551* | *Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente* | | 7240 | 31.504 | 31,1 |
| | | | 7262 | 25.250 | 24,9 |
| | | | 1550 | 20.568 | 20,3 |
| | | | 7292 | 7.500 | 7,4 |
| | | | 2251 | 4.490 | 4,4 |
| | | | 7306 | 2.582 | 2,5 |
| | | | 2756 | 1.623 | 1,6 |
| n. capitoli 121 | | **101.339** | | **93.517** | **92,3** |
| *561* | *Protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile* | | 7306 | 23.241 | 14,9 |
| | | | 7082 | 18.539 | 11,9 |
| | | | 7300 | 15.721 | 10,1 |
| | | | 7301 | 12.860 | 8,3 |
| | | | 1779 | 11.542 | 7,4 |
| | | | 1565 | 8.831 | 5,7 |
| | | | 1598 | 7.540 | 4,8 |
| | | | 7281 | 5.216 | 3,3 |
| | | | 7084 | 5.000 | 3,2 |
| n. capitoli 184 | | **155.740** | | **108.490** | **69,7** |
| **Totale divisione 5** | | **1.481.067** | | | |

Infine, va rilevato che la funzione 5.6.1.6 "sviluppo sostenibile" ha per oggetto di spesa, per lo più, capitoli relativi ad interventi previsti da accordi e programmi internazionali, che riguardano settori molto diversificati della politica ambientale e meglio attribuibili ad altre funzioni previste dalla classificazione RGS (capitolo 7083 "programmi per la riduzione delle emissioni inquinanti, per l'efficienza energetica e per le fonti rinnovabili, in attuazione del

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

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

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

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

Tav. 8

(in migliaia di euro)

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

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

*3.7 Analisi delle spese per Centri di responsabilità.*

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

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

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

Tav. 9

*(in migliaia di euro)*

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

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

Al C.d.R. "assetto dei valori ambientali e del territorio" è stato assegnato il 49,3% dell'intera disponibilità del Ministero, avendo lo stesso gestito 758.698 migliaia di euro, mentre nel "fondo di Gabinetto" è confluito il 20,2%, pari a 311.188 migliaia di euro. Di minore incidenza percentuale risultano gli stanziamenti a favore del C.d.R. "sviluppo sostenibile e politiche del personale" che ha utilizzato 240.981 migliaia di euro, corrispondenti al 15.6% di tutti i mezzi finanziari indicati a consuntivo. Per le attività di competenza dei C.d.R. "risorse idriche" e "protezione ambientale" sono state rispettivamente destinate 134.484 migliaia di euro (8,7%) e 94.485 migliaia di euro (6,1%).

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

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

Dalla verifica effettuata è emersa una situazione molto diversificata.

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

Tav. 10

*(in migliaia di euro)*

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

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

**4. L'attività svolta.**

*4.1 La produzione normativa di interesse del Ministero.*

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

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

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

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

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

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

Passando agli atti normativi più significativi ai fini della realizzazione degli specifici obiettivi, vanno segnalati, per quanto concerne l'azione antinquinamento, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 marzo 2002 - contenente la disciplina delle caratteristiche merceologiche dei combustibili aventi rilevanza ai fini dell'inquinamento atmosferico nonché delle caratteristiche tecnologiche degli impianti di combustione - ed il decreto ministeriale 20 settembre 2002, il quale ultimo, dando attuazione all'art. 5 della legge n. 549 del 28 dicembre 1993, ha dettato le misure a tutela dell'ozono stratosferico. Al fine di consentire una più efficace azione di tutela dei danni prodotti dal traffico urbano sono stati poi adottati i decreti ministeriali 18 ottobre e 28 novembre 2002 che, rispettivamente, consentono la

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

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

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

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

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

*4.2 Le modifiche organizzative.*

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

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

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

statistici; il Dipartimento per la protezione ambientale si articolava nelle Direzioni per la valutazione di impatto ambientale, per l'inquinamento ed i rischi industriali, per la gestione dei rifiuti e delle bonifiche, mentre facevano parte del Dipartimento per l'assetto dei valori ambientali le Direzioni per la difesa del territorio e per la conservazione della natura. Nel Dipartimento delle risorse idriche erano infine confluite la Direzione per la tutela delle acque interne e quella per la difesa del mare.

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

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

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

In sostanza, l'Amministrazione ha continuato ad operare con una struttura organizzativa - quella definita nel marzo del 2000 dal d.P.R. n. 549 (dieci servizi di livelli dirigenziale generale) - che per espressa disposizione del d.lgs. n. 300 del 1999 non era più esistente dalla data di nomina del Governo costituito a seguito delle elezioni politiche.

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

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

In merito è stato incidentalmente affermato che il comportamento omissivo dell'Amministrazione, dopo l'entrata in vigore del nuovo ordinamento, pone l'intera dirigenza – tuttora ancorata ad un sistema organizzativo soppresso - in una posizione di delegittimazione con riflessi censurabili anche sotto il profilo gius-contabile, considerata l'inapplicabilità delle fonti ordinamentali (d.lgs. n. 300 del 1999 e d.P.R. n. 178 del 2001). La Corte ha quindi censurato anche il citato dm del 1° marzo (per legge non soggetto a controllo preventivo), atteso che le iniziative impropriamente assunte con lo stesso potrebbero determinare una gestione di fatto in contrasto con il principio della separazione tra la funzione di indirizzo politico, esercitabile con apposita direttiva, e la funzione di mera gestione intestata all'apparato amministrativo.

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

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

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

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

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

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

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

Pur nella descritta situazione, al termine dell'anno ha trovato piena attuazione l'art. 38 del d.lgs 300, istitutivo della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), alla quale sono stati affidati i compiti già attribuiti all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), al Dipartimento per i servizi tecnici nazionali - limitatamente al Servizio geologico ed al Servizio idrografico e mareografico, operanti nell'ambito dello stesso Dipartimento istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - ed all'Agenzia per la protezione civile, soppressa con la legge 9 novembre 2001, n. 401.

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

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

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

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

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

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

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

Era stato infatti rilevato che il sistema di individuazione degli esperti, soprattutto allorché si esaurisce nell'ambito dei poteri dell'organo politico, ingenerava perplessità sotto il profilo della coerenza con la separazione dei compiti politici da quelli di gestione. Inoltre, la mancanza

di procedure oggettive di selezione, sia delle professionalità da acquisire che dei candidati da selezionare, poteva introdurre una struttura informale, fiduciaria dell'organo politico, che si affiancava all'apparato ufficiale dell'Amministrazione e che con questo interagiva. Inoltre, il consistente ricorso ai supporti esterni, non limitato a specifiche finalità o attività, anche se definito nel tempo aveva l'effetto ultimo di surrogare in modo permanente le risorse umane dell'Amministrazione e provocare duplicazioni di strutture e di spesa.

*4.3 Il personale impiegato.*

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

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

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

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

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

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

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

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

delle medesime posizioni.

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

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

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

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

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

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

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

Attenua tale carenza la circostanza che in aggiunta al personale di ruolo, l'Amministrazione si è avvalsa della collaborazione di personale di altre amministrazioni in posizione di comando e/o distacco per complessive n. 143 unità nelle varie qualifiche.

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

complessiva riduzione di spesa di 304.934 euro.

*4.4 L'attività contrattuale.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In questa situazione, nella quale risultano sfumati gli obiettivi, è risultato conseguentemente difficoltoso individuare specifici indicatori di attività, considerato pure che il Ministero non ha ancora definito gli elementi occorrenti per avviare il processo di verifica sistematico dell'output.

Infatti, oltre alla mancata istituzione delle strutture preposte ad effettuare il controllo di gestione, non è neppure stato avviato il sistema di determinazione di indicatori di output specifici per le varie tipologie di prodotto del Ministero né strutturato il sistema per consentire un'adeguata e costante alimentazione dei dati, indispensabile al processo di monitoraggio e valutazione.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1996/2001.

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

**6. Affidabilità e regolarità della gestione.**

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

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

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

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

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

*(migliaia di euro)*

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

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

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

C.d.R. 1 – *Gabinetto*:

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

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

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

C.d.R. 3 – *Protezione ambientale*:

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

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

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

C.d.R. 5 – *Risorse idriche:*

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

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

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

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

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

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

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

Si indicano di seguito i capitoli interessati.

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

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

*Stampato su carta riciclata ecologica*

DOC14-14-3-Vol. II-Tomo VI
€ 1,45