

VERSO UNA PROGRAMMAZIONE DELLA SPESA PER L'AMBIENTE¹

Articolo pubblicato sulla rivista **Mondoperaio**, dicembre 1992.

1. Il Piano decennale per l'ambiente (Decamb)

Finalmente, anche l'Italia ha un "*Piano nazionale ambientale a lungo termine*" (che dovrebbe coprire il decennio fino al 2000 e oltre)².

Rispondendo ad una raccomandazione fatta in più sedi internazionali, e in modo più preciso nella sede della Commissione economica per l'Europa della Nazioni Unite (Ginevra), e allineandosi ad iniziative "gemelle" di numerosi altri paesi" (Giappone e Olanda, 1987; Gran Bretagna, 1989; Francia 1990; Canada, Norvegia, Portogallo, 1991), anche l'Italia ha cercato di uscire degli interventi disordinati ed episodici, presi sotto l'urgenza di diverse "emergenze", e nel nome di "obiettivi" generali non collegati operativamente ai programmi e alle azioni capaci di dare agli obiettivi una credibile speranza di realizzazione.

Non si può dire, onestamente, che il Piano decennale (chiamato "Decamb") fino adesso proposto contenga già la valutazione e la misura dei conseguimenti attesi nel decennio in questione³.

¹Questo capitolo include una ristampa riveduta di un articolo già pubblicato nella rivista "Mondoperaio", dicembre 1992.

²Il Ministro Ruffolo ha fatto appena in tempo a presentarlo al pubblico agli inizi di marzo del 1992. Il documento presentato a Roma, nell'aula delle riunioni del Senato il 10 marzo 1992, ha ancora il carattere di bozza non completa. E' stata promessa nei prossimi mesi un'edizione definitiva.

³E' stato però annunciato che questo farà parte del primo "aggiornamento" del documento di piano testè presentato. Purtroppo per l'ambiente è legittimo lamentarsi della lentezza, della trascuratezza, dello scarso impegno, con il quale si sono messi a disposizione i mezzi per portare a compimento tutti gli studi e ricerche appropriati per dare al Piano una maggiore consistenza operativa. Ciò ha avuto come effetto, per es., che l'idea e i primi lavori di preparazione del Piano decennale, nati in Italia intorno al 1987, epoca in cui solo l'Olanda e il Giappone avevano avviato simili lavori, è stata temporalmente "sorpasata"

Esso contiene tuttavia qualcosa che è indispensabile per procedere verso quella misura: contiene la *sequenza delle azioni che si devono mettere in opera*, non solo da parte pubblica, ma anche da parte della società nel suo complesso (imprese e famiglie, e anche altri operatori), per avere qualche ragionevole speranza di ottenere dei "risultati"; e risultati in qualche modo valutabili e misurabili in ordine al conseguimento degli obiettivi proposti.

Il rapporto fra la sequenza di azioni "programmate" e i risultati attesi dovrà essere oggetto di ulteriore permanente *studio e ricerca*. Finora non si sono mobilitati i mezzi adeguati per detti studi e ricerche; mentre mezzi anche soverchi si sono indirizzati e spesi in ricerche non coordinate e non finalizzate alla esigenza prioritaria di conoscere meglio il rapporto anzidetto fra "azioni" programmate e risultati ottenibili.

2. Una spesa per obiettivi

Il Piano decennale costituisce tuttavia l'inizio di un processo attraverso cui si potrà misurare i risultati della spesa pubblica erogata per l'ambiente (in altri termini, *se si spende bene o male*); ma ciò potrà avvenire a condizione che d'ora in avanti ogni spesa pubblica sia decisa ed erogata in modo "conforme" allo schematico dei diversi "Programmi di azione" del Piano, e sia corredata di una "valutazione" *ex ante* (cioè fatta "prima" della decisione e in ordine ad essa) che metta in evidenza, almeno, le intenzioni e le ragioni di ottenere risultati rispetto all'obiettivo immediato dell'azione proposta stessa.

E' solo mediante una procedura di questo genere che si potrà sperare di fare del Piano uno strumento di razionalizzazione e di efficacia della spesa e delle azioni che con essa si finanziano: e non solo un bel documento di intenzioni non suffragate da un meccanismo operativo; meccanismo che non è garantito solo dalla spesa stessa (che in talune circostanze viene perfino "sprecata") *ma dal raccordo* (sistematico e permanentemente valutato, controllato e "monitorato") *fra spesa e piano*.

3. Alcuni aspetti innovativi del Piano

Ritornando al Piano presentato (ancora non completato come si diceva, ma che ha innescato un processo di "riforma" del modo di spendere che speriamo possa avere un seguito), esso si articola in una serie di "Pro-

in tutti i paesi che sono giunti a questa idea più tardi, intorno agli anni 1990-91.

grammi", così come schematizzati nel Prospetto 1)⁴. Molti dei programmi indicati hanno campi di intervento che si sovrappongono, ma nella "strutturazione" di ciascun programma se ne è tenuto conto, assicurando la esplicitazione e la chiarezza delle rispettive "afferenze".

Il Piano italiano presenta due caratteristiche che meritano di essere messe in evidenza rispetto ai piani "gemelli" (ricordati all'inizio) di altri paesi.

In primo luogo include un Programma per il miglioramento della "*qualità dell'ambiente urbano*", (l'ambiente in cui vive l'80% della popolazione europea e che si spera diventerà il 100% ben presto attraverso il processo di "urbanizzazione totale", cioè della diffusione totale dell'"effetto urbano"). Le azioni previste da detto Programma vanno al di là delle azioni mirate alla qualità dell'aria, della gestione rifiuti, del traffico urbani (di cui si occupano rispettivamente altri Programmi), e si riferiscono ad azioni mirate:

- alla "riqualificazione urbana" delle aree metropolitane", con un programma di progettazioni di centri alternativi al centro storico, per decongestionarlo e salvarlo dal degrado ambientale; con un programma di riqualificazione delle periferie; con un programma di piani per un traffico di "depolarizzazione" (che non segua la domanda ma la indirizzi attraverso soluzioni urbanistiche e non di mero traffico); con un programma di restauro urbanistico dei "centri storici";
- alla "riqualificazione ambientale di aree urbane in declino", con un programma per la creazione di nuovi "sistemi di città" che permettano a città intermedie, oggi già favorite in se stesse da talune condizioni di "vivibilità ma difettose di "qualità urbana", di raggiungere soglie di utenza capaci di ottenere gli stessi servizi urbani delle aree metropolitane; e con un programma di adeguati progetti di restauro dei centri storici di dette città intermedie;
- e, infine, alla "qualificazione ambientale di aree non-urbane", attraverso un programma di sostegno ad adeguati progetti inter-comunali per lo sviluppo e la valorizzazione di "unità territoriali" nuove di recupero ambientale e storico-culturale (dette "Utras").

Questo Programma per l'ambiente urbano, come si vede, vuole cogliere un fattore importante di salvaguardia e benessere ambientale, alquanto ne-

⁴In Appendice a questo scritto, abbiamo ritenuto opportuno raccogliere tutti gli schemi delle "strutture" di ciascuno dei programmi del Piano. Per maggiori dettagli occorre attingere direttamente al testo del documento di piano. Per ulteriori dettagli sul Piano decennale e i criteri in base a cui si è proceduto alla sua "strutturazione", si veda il cap.2.

ggetto nelle politiche convenzionali per l'ambiente, ma che recentemente è emerso in sede internazionale ed europea (in particolare con la presentazione del "*libro verde*" sull'ambiente urbano della Commissione Cee) come uno degli indirizzi più importanti della politica ambientalista. In questo, il Piano italiano ha assunto un ruolo di guida.

La seconda caratteristica del Piano italiano è di avere articolato in modo più preciso e coordinato di altri documenti europei, i diversi "Programmi" per diversi "livelli" di operatività, mediante una sequenza concatenata ed esplicita di obiettivi-strumenti, che fornirà la base per un sistema di valutazioni "*in itinere*", se si arriverà, come è stato previsto nella programmazione del lavoro per la costruzione del Piano, a corredare il Piano stesso con un sistema di "*indicatori di programma*", cioè di indicatori *ad hoc*, connessi ai diversi livelli di azione indicati.

4. I programmi del Piano decennale

I programmi del Piano sono stati organizzati grosso modo in tre gruppi (vedi sempre Prospetto 1): i programmi "ambientali", che sono quei programmi direttamente finalizzati al miglioramento della qualità ambientale; i programmi di "compatibilità ambientale" (o "filo-ambientali" o "ambientalisti"), che sono quelli che si preoccupano di assicurare la compatibilità ambientale a programmi (come quello agricolo, quello energetico, quello dei trasporti, quello dell'industria) finalizzati ad *altri* obiettivi generali, ma che hanno degli impatti importanti sull'ambiente; e infine dei programmi (come quello relativo all'educazione ambientale o all'informazione) che mirano a creare con azioni generali un miglioramento delle politiche ambientali non riconducibili all'ottenimento di precisi e singoli risultati in ognuno dei campi di azione di ciascun programma.

Il Piano indica infine quali strumenti generali, amministrativi, conoscitivi e di politica economica potrebbero adottarsi in favore "generale" (se non generico) di una politica ambientalista; benchè la logica del Piano è tale da preferire che l'uso di tali strumenti sia sempre correlato, e quindi "misurato" in anticipo, a determinati, studiati obiettivi da conseguire, ed entro i limiti o vincoli che il *trade-offs* fra differenti obiettivi potrà imporre. In tal caso l'uso degli strumenti (per esempio le "tasse verdi", oppure la "ricerca") dovrebbe essere "orientato ai programmi" (*program-oriented*), e come tale dovrebbe essere limitato alla *valutazione quantificata dei risultati attesi*.

Su questo punto non vi è stata nella politica ufficiale del governo, almeno nelle sue espressioni ufficiali, una sufficiente chiarezza ed una adeguata coerenza di impostazione.

5. La valutazione dei costi e dei benefici

Infine, il Piano sarà corredato, (se si darà pieno seguito al programma proposto per la sua costruzione e per la sua permanente gestione) di una adeguata analisi dei costi e dei benefici di ogni azione programmatica prevista. Ma tale analisi assumerà delle valenze molto particolari, rispetto alle analisi costi-benefici di tipo standard che si applicano normalmente, e con risultati assai poco attendibili, alla analisi dei "progetti".

Nella valutazione dei "costi" non si potrà non valutare i costi di opportunità dell'investimento o della spesa corrente pubblica destinati al progetto, al programma, all'azione ambientalista: costi economico e sociali tentativamente misurati, nell'ambito di una valutazione macro-economica delle risorse a disposizione nel lungo periodo, del loro stesso modo di apprezzarle, e delle fondamentali necessità di impiego di dette risorse.

Nella valutazione dei "benefici" dovranno essere tenute in conto i "costi" evitati di tutti programmi di disinquinamento di buona parte dei programmi dello stesso Piano, e la "disponibilità a pagare" dei cittadini per il conseguimento di determinati obiettivi dei programmi (disponibilità che potrebbe anche tradursi in pagamento effettivo di certi servizi sotto forma di prezzi o contributi o tasse che trasferiscano risorse da usi non ambientalisti (come spesso avviene) ad usi ambientalisti (o filo-ambientali). Una strategia in tal senso di cui qui sarebbe troppo lungo tracciare le linee sarebbe comunque uno dei risultati più importanti della specifica analisi dei costi e dei benefici che dovrà essere approfondita prossimamente relativamente a ciascuna azione (già prevista o ulteriormente inseribile *ad hoc*), nel Piano decennale in questione.

6. Il bisogno di coordinamento interministeriale

Il Piano decennale (Decamb), con i suoi programmi di "compatibilità ambientale" (agricoltura, energia, trasporti, industria), ma anche con taluni programmi ambientali (coste, foreste, conservazione del suolo, etc.), ha messo ulteriormente in evidenza (se mai ce ne fosse stato bisogno!) il carattere "trasversale" di ogni politica ambientale, e quindi dell'esecuzione del Piano stesso. Ciò al livello dell'unità di pianificazione "Governo nazionale". Ma altre forme di trasversalità oggi sono proprie di ogni forma di Governo: tra governo nazionale e governi "locali" (a cominciare dalle Re-

gioni) e infine tra settore pubblico e settore privato dell'economia. Coordinamento e pianificazione sono dunque le due operazioni,⁵ che stanno alla base di ogni possibilità di realizzazione del Piano decennale per l'ambiente.

E contrariamente ad una credenza popolare, smentita da tutti i fatti storici, coordinamento e pianificazione sono tanto più utili, e quindi efficaci, quanto più vi è *pluralismo* di competenze e di autonomie decisionali, perfino nello stesso ambito del Governo pubblico dell'economia. Il Piano non è esercizio di autorità ma di orientamento e di condizionamento. E le regolamentazioni che possono derivare da un piano devono avere delle valenze per se stesse, a fronte delle quali i benefici per la collettività devono sempre risultare (da appropriate valutazioni e misurazioni) superiori ai costi che comportano.

E niente porta un piano più vicino alla "ottimalità" delle scelte che la *concertazione*, la *negoziazione* e l'*accordo* sulle sue determinazioni, alla luce di un aperto confronto di dati, di valutazioni, di misure che il piano stesso permette.

Nel presentare il Piano decennale per l'Ambiente, il Ministro Ruffolo ha sottolineato che un piano deve avere un soggetto istituzionale di riferimento "in posizione di responsabilità globale della politica di sviluppo". E nel quadro attuale di organizzazione di governo, in Italia, egli ha affermato che "una soluzione potrebbe essere rappresentata dalla istituzione di un Comitato interministeriale per l'Ambiente, coordinato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri". Uno strumento politico-amministrativo di tal genere sarebbe certamente una promessa di efficienza per l'attuazione dei programmi del Piano.

7. L'adattamento delle procedure correnti al Piano

Occorre inoltre sottolineare che il Piano introduce (e, se completato nei giusti modi, attua) un sistema di valutazione delle azioni pubbliche, e delle decisioni di spesa ad esse conseguenti, che innova radicalmente le procedure di spesa oggi dominanti. La gestione e l'amministrazione del Ministero dell'Ambiente, per essere conseguente al metodo introdotto dal Piano, dovrebbe radicalmente mutare le modalità e le procedure previste attualmente, anche per la gestione dei "programmi" (così detti impropriamente) triennali della spesa⁶, e la loro iscrizione nelle procedure

⁵Quasi un sinonimo, come sostenne a lungo il Myrdal e come hanno ripetutamente sottolineato fino alla noia studiosi quali: Frisch e Tinbergen, Leontief e Stone, i quali non vedevano coordinamento senza pianificazione e pianificazione senza coordinamento.

triennali della spesa⁶, e la loro iscrizione nelle procedure di determinazione dei bilanci pubblici. Il primo urgente passo perché il Piano decennale non sia un libro di buone intenzioni (se non proprio "dei sogni"), non sta nella "volontà politica" di chi sa quali "grandi vecchi" del potere politico-burocratico ed amministrativo: sta nella immediata capacità (e volontà) di adeguare sia la struttura, che i principi di valutazione e le motivazioni della gestione ordinaria, dei programmi triennali, alla struttura, ai principi di valutazione e alle motivazioni di gestione del Piano decennale.

Questa è una azione immediatamente realizzabile con un minimo di "buona volontà" *interna* allo stesso Ministero dell'Ambiente. *Se non si fa questo primo passo, diventa poco credibile ed affidabile ogni altro passo verso un maggiore coordinamento interministeriale.* Si rimane nel vecchio brodo delle gestioni per competenza, e non per obiettivi, e nella vecchia routine burocratica, senza controlli (se non formali e pesantemente burocratici) di spesa incontrollata e non valutata, nei suoi risultati, nè *ex ante*, nè *in itinere*, nè *ex post*.

8. Una sfida alla riforma dei metodi nella costruzione del bilancio pubblico in Italia

Certo, l'introduzione di una *gestione per obiettivi*, e di una conseguente *"programmazione di bilancio"*, nel sistema della spesa pubblica per l'ambiente (che come si è detto non riguarda solo il bilancio del Ministero dell'Ambiente e la gestione dei Programmi triennali), è una innovazione così importante, e così disattesa finora (malgrado sporadiche esperienze negli ultimi decenni, tutte fallite, nella Pa italiana) da far ritenere che essa sarebbe grandemente facilitata se si inserisse in un processo generale di riforma delle tecniche di bilancio, tali da rendere la gestione per obiettivi e la programmazione di bilancio un sistema gestionale generalizzato a tutta la spesa pubblica (come da decenni si va auspicando, ma per la quale, l'incompetenza ma molto anche l'ignavia dei massimi responsabili della Pa costituiscono l'ostacolo maggiore).

Questo non è il tema di questo modesto contributo. Ma valga questo accenno, per rilevare come il Piano decennale ambientale avrebbe anche questo altro requisito da non sottovalutare o trascurare: di essere ad un certo importante livello di spesa pubblica, quella per l'ambiente, un esempio per introdurre un metodo di gestione della spesa stessa da generalizzarsi all'in-

⁶Per una critica alla concezione e pratica dei programmi "triennali" portati avanti dal governo italiano, si veda il prossimo cap.3

tero sistema di spesa pubblica italiano.⁷ E, fra tanto parlare di politica di contenimento della spesa pubblica e del disavanzo, non si sente dire, abbastanza, e con la dovuta insistenza, che le decisioni di bilancio e le "scelte" da operare su di esso (in regime di vincoli e di ristrettezze) sarebbero enormemente facilitate da un sistema di valutazione di tali spese "per obiettivi", secondo i principi e i criteri della "programmazione di bilancio" (che sono anche i criteri adottati nell'impostazione del Piano decennale per l'ambiente).

⁷Per questa ragione si è ritenuto includere in questa raccolta di scritti (vedi fascicolo 4) una nota sulla programmazione della spesa pubblica negli USA che potrebbe ispirare l'introduzione in Italia di un analogo sistema di controllo della spesa.