



MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA
DEL TERRITORIO E DEL MARE

DECRETI MINISTRO - REGISTRAZIONE
D.M. 0000280 del 19/11/2014

Il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

VISTO il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59" e, in particolare, l'articolo 8, concernente la direttiva generale annuale dei ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione;

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" e, in particolare, gli articoli 4 e 14 in materia di indirizzo politico ed amministrativo;

VISTO il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, l'art. 15, comma 2, lettera a), in base al quale l'organo di indirizzo politico amministrativo emana le direttive generali contenenti gli indirizzi strategici;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196, di contabilità e finanza pubblica e sue modifiche ed integrazioni;

VISTA la legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità per l'anno 2014)";

VISTA la legge 27 dicembre 2013, n. 148, recante il "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per il triennio 2014-2016";

VISTA la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di indirizzi per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del programma di Governo emanata in data 12 marzo 2007;

VISTA la Direttiva Generale per l'attività amministrativa e la gestione di cui al decreto ministeriale 31 gennaio 2014, n. 49;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 luglio 2014, n. 142, recante il "Regolamento di organizzazione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, dell'Organismo indipendente di valutazione della performance e degli uffici di diretta collaborazione";

VISTO il Documento di economia e finanza 2014, approvato in Consiglio dei Ministri l'8 aprile 2014;

VISTA la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2014, deliberata dal Consiglio dei Ministri il 30 settembre 2014;

CONSIDERATO che ai fini della predisposizione della Nota Integrativa al Bilancio di Previsione 2015, devono essere identificati il quadro programmatico di riferimento dell'azione del Ministero e le priorità politiche cui ricondurre gli obiettivi strategici che, nell'ambito dei singoli programmi di spesa, devono essere conseguiti da ciascun centro di responsabilità amministrativa a cui è preposto un dirigente di I fascia;

SENTITO l'Organismo Indipendente di Valutazione;

Emana

il seguente

ATTO DI INDIRIZZO CONCERNENTE L'INDIVIDUAZIONE DELLE PRIORITA' POLITICHE PER L'ANNO 2015

1 QUADRO PROGRAMMATICO DI RIFERIMENTO

1.1. Scenario socio economico per i settori di intervento di specifico interesse

Nel marzo del 2013, a dieci anni dal precedente, l'OCSE ha pubblicato il Rapporto sulla performance ambientale dell'Italia, accompagnato da un documento di valutazioni e raccomandazioni. Il quadro che ne emerge prende atto che l'Italia ha lanciato nel corso degli ultimi anni una serie di iniziative volte a migliorare la gestione delle risorse naturali. Il rafforzamento della legislazione e delle politiche ambientali ha consentito di ridurre l'inquinamento dell'aria e delle acque superficiali, oltre che di migliorare la gestione dei rifiuti e la protezione della biodiversità. Tuttavia, nonostante i progressi, il Rapporto OCSE indica che il Paese deve ancora far fronte a numerose sfide ambientali.

A fronte di un quadro di criticità emergenti nell'ambito della tutela ambientale e di un legame crescente tra dinamiche di crescita economica e capacità di consumo efficiente delle risorse, il Paese ha ormai preso coscienza dell'importanza di valorizzare le proprie risorse ambientali. Tale presa di coscienza ha condotto da un lato ad approfondire le opportunità offerte dalla cosiddetta "green economy" dall'altro a prestare un'attenzione rinnovata alle sempre maggiori fragilità che caratterizzano il territorio italiano, a partire dai rischi prodotti dal dissesto idrogeologico. Vicende come quella della "Terra dei Fuochi" e dell'ILVA di Taranto hanno ricordato in modo drammatico l'importanza del risanamento ambientale e della bonifica dei territori inquinati.

In tale contesto le disposizioni del Governo si sono concentrate su azioni di salvaguardia del territorio e del paesaggio e su iniziative volte a favorire il contenimento e il riuso del suolo come risorsa da tutelare anche in un'ottica di prevenzione del rischio. A novembre 2013 è stato approvato dal Governo un disegno di legge, collegato alla Legge di Stabilità, recante "disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali". E' stato avviato e concluso il processo di recepimento della direttiva 27/2012/UE sull'efficienza energetica. E' stato adottato il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti. Sono state introdotte inoltre una serie di semplificazioni in materia ambientale dalla gestione delle acque sotterranee, al sistema delle autorizzazioni e valutazioni in materia ambientale (VIA, VAS, AIA). Particolare attenzione è stata rivolta anche alla raccolta dei rifiuti con l'obiettivo di supportare una maggiore diffusione di sistemi di raccolta domiciliare e tariffazione puntuale. E' stato firmato il protocollo di intesa tra il Ministero dell'Ambiente e INVIMIT Sgr per fornire supporto tecnico agli enti locali per l'efficientamento energetico del patrimonio pubblico. In relazione all'Obiettivo

Strategia Europa 2020 n. 3 – Emissioni di gas serra, che prevede una riduzione del 20 per cento delle citate emissioni rispetto al 1990, il Governo ha dato attuazione a una serie di interventi il cui dettaglio è disponibile nel Piano Nazionale di Riforma, Parte II, Paragrafo II.14, allegato al Documento di Economia e Finanza.

Nel quadro più ampio di partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, il semestre italiano di presidenza del Consiglio dell'Unione Europea, in corso di svolgimento, rappresenta per il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare un'occasione per ribadire, nel corso del 2014 e in prospettiva, il proprio ruolo di riferimento nell'ambito dei processi internazionali di definizione delle politiche ambientali e, più in generale, di sviluppo sostenibile. Tale ruolo si riflette nella predisposizione di contributi utili alla definizione della posizione Italiana in favore dello sviluppo di strumenti a sostegno della Tutela Ambientale e, più in generale, della "green economy".

Al centro di queste dinamiche di collaborazione, come della più generale politica ambientale, si colloca la Strategia Europa 2020 nella quale il tema della crescita sostenibile trova declinazione anzitutto in termini di efficienza, riduzione dell'inquinamento e competitività. In tale prospettiva, la costruzione di un'economia a basse emissioni, più competitiva, capace di sfruttare le risorse in modo efficiente e sostenibile procede di pari passo con il rafforzamento delle funzioni di tutela dell'ambiente, prevenzione della perdita di biodiversità, sviluppo di nuove tecnologie e metodi di produzione verdi, supporto a consumatori, imprese e cittadini per una informazione più completa e chiara.

1.2. Quadro normativo e regolamentare di riferimento – aspetti organizzativi

A norma dell'art. 35 del D.L.vo n. 300/99 al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato relativi alla tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema, con particolare riguardo alle seguenti materie:

- ✓ individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette, tutela della biodiversità e della bio-sicurezza, della fauna e della flora;
- ✓ gestione dei rifiuti ed interventi di bonifica dei siti inquinati; tutela delle risorse idriche e relativa gestione, fatta salva la competenza del Ministero delle politiche agricole e forestali;
- ✓ promozione di politiche di sviluppo durevole e sostenibile, nazionali e internazionali;
- ✓ sorveglianza, monitoraggio e recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività e all'impatto sull'ambiente, con particolare riferimento alla prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente, prevenzione e protezione dall'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico e dai rischi industriali;
- ✓ difesa e assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali.

Il quadro normativo e regolamentare di riferimento del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, per gli aspetti organizzativi, è in corso di evoluzione. L'attuale configurazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è contenuta nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 142 del 10 luglio 2014, che innova il precedente assetto definito nel decreto del Presidente della Repubblica n.140 del 3 agosto 2009. Al fine di delineare in modo più razionale il quadro delle competenze attribuite alle diverse articolazioni organizzative, il Ministero è stato riorganizzato nelle sotto individuate Direzioni generali, coordinate da un Segretario Generale che è a sua volta titolare di apposito CDR:

- ✓ Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento;
- ✓ Direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque;

- ✓ Direzione generale per la protezione della natura e del mare;
- ✓ Direzione generale per il clima e l'energia
- ✓ Direzione generale per le autorizzazioni e le valutazioni ambientali;
- ✓ Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, per il danno ambientale e per i rapporti con l'Unione Europea e gli organismi internazionali;
- ✓ Direzione generale degli affari generali e del personale;

A partire dal 2015 non sarà più operativo l'Ispettorato Generale, istituito con decreto legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, in considerazione delle particolari ragioni di urgenza connesse alla necessità di intervenire nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico. Tale decisione si inserisce nel quadro più ampio di riforma della governance del sistema di prevenzione del rischio idrogeologico che ha visto la creazione di "#italiasicura", struttura di missione operante in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Ministero continua ad avvalersi, per i compiti e le attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale, dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) di cui all'articolo 28 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. In merito si segnala che con D.M. 27 novembre 2013, è stato approvato il nuovo statuto che attribuisce al Ministro il compito di impartire le direttive generali per il perseguimento dei compiti istituzionali. Considerato che ai sensi di detto statuto, il Ministro si avvale dell'ISPRA nell'esercizio delle proprie funzioni, ai sensi dell'art. 1 del citato decreto, il presente Atto di Indirizzo è da intendersi come documento di riferimento per la predisposizione e aggiornamento della Convenzione Triennale di cui all'art. 21.

2 PRIORITA' POLITICHE

Al fine di identificare il quadro degli interventi necessari e rendere la politica ambientale più efficace il presente Atto di Indirizzo procede alla definizione per l'anno 2015 di nuove priorità politiche che definiscono altrettanti assi di intervento per l'azione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Tali priorità sono definite in maniera tale da garantire una piena continuità con le priorità definite per gli anni precedenti ed una maggiore selettività dei contenuti.

Le priorità politiche per il triennio 2015-2017 sono di seguito definite anche tenendo conto del quadro di misure descritte nel Programma Nazionale di Riforma allegato al Documento di Economia e Finanza. Si evidenzia come tali priorità politiche, espresse assumendo a riferimento principale l'ambito di azione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, rappresentano elementi di indirizzo generale, ascrivibili al più ampio ambito di programmazione europea ed il cui raggiungimento chiama in causa tutti i soggetti, pubblici e privati che con il proprio operato impattano sullo stato di salute dell'ambiente:

- ✓ Priorità Politica 1. Migliorare la gestione dei rifiuti e rafforzare la prevenzione dell'inquinamento;
- ✓ Priorità Politica 2. Prevenire il dissesto idrogeologico, migliorare la salvaguardia dei corpi idrici e rafforzare le azioni congiunte di difesa del suolo;
- ✓ Priorità politica 3. Incrementare le attività di bonifica;
- ✓ Priorità Politica 4. Incrementare i livelli di protezione della natura e del mare;
- ✓ Priorità Politica 5. Incrementare l'efficacia delle attività di autorizzazione e valutazione ambientale;

- ✓ Priorità Politica 6. Supportare lo sviluppo sostenibile nel quadro degli accordi assunti a livello Europeo e internazionale;
- ✓ Priorità Politica 7. Potenziare la capacità amministrativa del Ministero anche in previsione di eventi internazionali quali EXPO 2015.

Il quadro delle priorità politiche descrive le aree di impatto delle politiche ambientali in una logica ormai consolidata nei Paesi più sviluppati che vede nella sinergia di implementazione delle procedure per la tutela dell'ambiente e l'adozione di iniziative di "green economy" lo strumento per consolidare la ripresa economica in avvio e renderla stabile e sostenibile nel lungo periodo.

Priorità Politica 1. Migliorare la gestione dei rifiuti e rafforzare la prevenzione dell'inquinamento

Al fine di ridurre l'impatto ambientale causato dalla produzione dei rifiuti, garantire un efficace utilizzo delle risorse naturali e prevenire i rischi per la salute e l'ambiente derivanti da una non corretta gestione dei rifiuti, è indispensabile promuovere l'attuazione e favorire l'implementazione di una economia circolare. Al fine di tutelare il territorio, le risorse naturali, gli habitat e le specie dall'inquinamento è indispensabile sostenere tutte le iniziative necessarie a costituire un ciclo virtuoso di prevenzione, riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti, promuovendo la raccolta differenziata e adeguati strumenti economici

Per questo è necessario superare le forme di gestione commissariale, promuovere una revisione della tassazione sui rifiuti nella logica di introdurre elementi di certezza e proporzione tariffaria, supportare la definizione di piani di rinegoziazione e rientro del debito delle aziende interessate anche con il sostegno e l'assistenza della Cassa Depositi e Prestiti, definire programmi di acquisti verdi da parte delle pubbliche amministrazioni, sostenere la ricerca applicata e l'innovazione, e rivedere la *governance* dei Consorzi per il riciclaggio degli imballaggi per conseguire in modo più efficace le finalità di interesse pubblico che gli stessi devono perseguire e garantire che l'attività sia sussidiaria e non ostacoli la concorrenza.

Alla gestione dei rifiuti è legato profondamente, specie in alcune aree del paese, il tema della legalità. Al riguardo, in tutte le amministrazioni deve essere mantenuto un livello di allerta elevato nei confronti dei fenomeni di corruzione ed è necessario che l'Amministrazione operi al fine di attuare il disegno di legge governativo che prevede l'introduzione di nuove fattispecie di reati ambientali e di illeciti amministrativi ambientali e prosegua nell'azione di incremento dei livelli di tracciabilità dei rifiuti pericolosi.

Priorità Politica 2. Prevenire il dissesto idrogeologico, migliorare la salvaguardia dei corpi idrici e rafforzare le azioni congiunte di difesa del suolo

I cambiamenti climatici, la mancata manutenzione dei corpi idrici e del territorio, l'uso non corretto del territorio, nel corso degli ultimi decenni hanno aumentato il numero e la quantità di eventi estremi e emergenziale, con un'incidenza esponenziale sulla sicurezza e l'incolumità delle persone. Questi accadimenti, insieme ad un inadeguato sistema di raccolta e depurazione dei reflui, rappresentano un rischio per la qualità dei corpi idrici, esponendo lo Stato italiano a procedure di infrazione per violazione delle norme comunitarie di settore. E' pertanto necessario promuovere l'adeguamento dei sistemi depurativi e la realizzazione di interventi di salvaguardia delle risorse idriche e puntare a modelli innovativi di gestione integrata del ciclo delle acque, che riguardino non solo gli usi civili, ma anche quelli agricoli e industriali, che ne costituiscono la componente prevalente.

E' necessario facilitare l'accesso e tutelare il diritto individuale al bene pubblico acqua, ridurre gli sprechi, affrontare i problemi derivanti dalle alterazioni climatiche attraverso un approccio di pianificazione unitario

e integrale che coinvolga le Regioni sin dalla fase di impostazione della pianificazione stessa e preveda l'individuazione di forme di sostegno agli investimenti e di garanzia, a partire dal ruolo della Cassa Depositi e Prestiti. Occorre promuovere un Piano nazionale di tutela e gestione della risorsa idrica, completare il Piano di depurazione per il Sud finanziato dal Cipe, attuare un Piano di depurazione per il Centro Nord, sviluppare una Carta Nazionale dei Servizi Idrici, avviare iniziative di ricerca analisi, quali ad esempio l'attivazione di un'iniziativa aperta di "Water Report".

Occorre inoltre definire interventi che superino l'attuale impostazione dell'azione per la prevenzione del rischio idrogeologico e per la messa in sicurezza del territorio, promuovendo anche misure strutturali e l'implementazione delle attività di manutenzione ordinarie. L'intervento contro il dissesto idrogeologico deve proseguire destinando risorse per il finanziamento di progetti per la messa in sicurezza del territorio.

Priorità politica 3. Incrementare le attività di bonifica

Una politica che rivendica la centralità ambientale deve partire dal recupero di quei pezzi del Paese che più pesantemente sono stati segnati dall'inquinamento e compromessi dall'uso civile e produttivo con la bonifica dei siti contaminati e la riparazione dei territori danneggiati dall'inquinamento.

Per questo è necessario adottare misure in relazione alla riqualificazione dei siti inquinati di interesse nazionale, accelerare l'iter di approvazione e realizzazione dei progetti di bonifica anche con l'adozione di specifici interventi normativi e di aggiornamento della regolamentazione tecnica, rifinanziare il Programma Nazionale di Bonifica, introdurre semplificazioni che individuino con chiarezza gli obiettivi da conseguire e le modalità per conseguirli, collegare il tema delle bonifiche alle politiche di sviluppo ad esempio promuovendo la filiera connessa alla "chimica verde".

Priorità Politica 4. Incrementare i livelli di protezione della natura e del mare

Obiettivo importante nell'azione di protezione della natura è riaffermare una funzione di riferimento per la tutela del Mediterraneo, anche mediante le attività operative di prevenzione e lotta agli inquinanti da idrocarburi, rafforzando sedi e iniziative di scambio con i Paesi della sponda sud e dando uno specifico impulso agli interventi di depurazione delle acque che, da terra, impattano pesantemente sulla qualità delle acque costiere. Occorre inoltre attuare gli impegni comunitari derivanti dalla *Marine Strategy*, coordinando il concorso delle Regioni e degli stakeholders, anche al fine di razionalizzare gli strumenti operativi ad oggi attivati.

In tema di biodiversità il "sistema Paese" è chiamato a concretizzare l'obiettivo comunitario volto ad arrestare la perdita di biodiversità al 2020. Occorre in tal senso modernizzare e semplificare procedure e modalità operative dei parchi e delle aree marine protette, definire interventi volti a rendere la tutela e la salvaguardia delle risorse naturali un "asset" per un nuovo modello di sviluppo, colpire con maggiore determinazione il commercio illegale di specie della flora e della fauna protette (convenzione di Washington-CITES), rafforzare la cooperazione con il Corpo Forestale dello Stato e aumentare i controlli sugli Organismi Geneticamente Modificati (OGM).

Priorità Politica 5. Incrementare l'efficacia delle attività di autorizzazione e valutazione ambientale

Per quanto riguarda il tema delle procedure di autorizzazione e valutazione ambientale (VIA, VAS, AIA) occorre operare affinché le disposizioni comunitarie in materia di VIA siano costantemente recepite nella legislazione nazionale in maniera rapida ed efficace. Occorre inoltre che siano ridotti i tempi complessivi delle relative procedure garantendo al tempo stesso un maggiore livello di trasparenza dell'operato dei diversi soggetti che intervengono nel processo. Alla luce di alcuni casi di particolare criticità che negli anni

scorsi hanno contraddistinto tali procedure è necessario contribuire alla definizione di una specifica Valutazione d'Impatto sulla Salute (VIS) che garantisca preventivamente le comunità da eventuali rischi legati ad insediamenti industriali ad alto impatto ambientale.

Priorità Politica 6. Supportare lo sviluppo sostenibile nel quadro degli accordi assunti a livello Europeo e internazionale.

Nell'ambito del vasto tema dello sviluppo sostenibile in sede europea, acquisisce carattere prioritario il Pacchetto Clima-Energia che prevede, entro il 2020, una riduzione delle emissioni di gas serra del 20 per cento, una quota del 20 per cento di rinnovabili sul totale dei consumi e un risparmio energetico indicativo del 20 per cento rispetto ai consumi di energia. In questo contesto occorre gestire la Strategia Nazionale per l'Adattamento ai Cambiamenti Climatici con riferimento particolare alle priorità di intervento in essa inserite.

Dal punto di vista delle politiche energetico-ambientali, occorre identificare interventi che consentano di incrementare i livelli di efficienza energetica, favorire lo sviluppo delle rinnovabili termiche e accompagnare la crescita delle rinnovabili elettriche, bilanciando il *mix delle fonti* garantendo, tramite interventi coordinati, la copertura del settore pubblico e del settore privato (pur in presenza di risorse limitate). Sul piano dell'efficienza energetica, occorre verificare il permanere dell'efficacia degli strumenti tradizionali, quali ad esempio la detrazione fiscale per le spese sostenute in interventi per la riqualificazione energetica degli edifici. Occorre inoltre sviluppare strumenti quali il Fondo per l'occupazione giovanile - nell'ambito del fondo rotativo per il raggiungimento delle misure di Kyoto -, il Programma operativo interregionale "Energie rinnovabili e risparmio energetico" (POI Energia) e gli incentivi destinati al miglioramento della qualità dell'aria nel settore dei trasporti.

Priorità Politica 7. Potenziare la capacità amministrativa del Ministero anche in previsione di eventi internazionali quali EXPO 2015

Nel corso degli ultimi anni l'amministrazione ha progressivamente affrontato percorsi di razionalizzazione che hanno condotto ad un ridimensionamento strutturale delle risorse a fronte di crescenti competenze e responsabilità. La capacità operativa è andata complessivamente riducendosi. Occorre in tal senso che il disegno di riorganizzazione maturato nel corso del 2014 trovi compimento e l'amministrazione provveda ad un progressivo rafforzamento della propria capacità amministrativa, anche in previsione di importanti appuntamenti internazionali quali EXPO 2015. Nell'ambito del potenziamento della capacità amministrativa riveste particolare importanza il potenziamento della qualificazione professionale relativamente alle attività di assistenza tecnica presso il Ministero e presso le Regioni in materia di sostenibilità. Più in generale, occorre siano definite iniziative in grado di valorizzare il quadro di esperienze e competenze presenti nell'amministrazione anche a fronte di un contributo sostanziale dato ai processi di revisione della spesa in atto.

Gian Luca Gallotti
