

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Lo schema di D.P.R. sulla riforma della organizzazione del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare è stato predisposto ai sensi dell'art. 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto n. 400, secondo quanto previsto dall'art. 4 comma 1 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300. L'intervento normativo si è reso necessario al fine di ottemperare, entro la scadenza prevista del 30 novembre 2008, alla norma contenuta nell'art. 74 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133, che prescrive la riduzione organica degli assetti organizzativi.

Prima di esporre il contenuto del regolamento si ritiene opportuno dare evidenza ai presupposti logici della proposta di riforma in esso contenuta.

Il Ministero dell'Ambiente è stato istituito dalla legge 8 luglio 1986, n. 349. In precedenza, le competenze statali in materia ambientale erano ripartite tra numerosissime amministrazioni. L'emersione della questione ambientale avviene, infatti, in Italia con notevole ritardo ed in modo disorganico. Ciò ha influito in modo rilevante sull'originaria articolazione interna del Ministero poiché il suo organigramma presentava una certa complessità: sette uffici di livello dirigenziale generale costituiti da servizi, articolati in divisioni e supportati, nello svolgimento delle loro competenze, da numerosi organi di alta consulenza, uffici di staff e strutture operative.

A seguito del mutamento delle competenze statali in materia ambientale, con D.P.R. 3 dicembre 1999, n. 549 si procede ad una ristrutturazione dell'organizzazione del Ministero con la creazione di 10 servizi, 2 di carattere strumentale, 8 di carattere finale senza seguire, nella ripartizione delle competenze, un unico criterio organizzativo.

Il d.Lgs. 300/1999 sulla riforma dell'organizzazione del Governo, nell'ambito di un più ampio disegno di razionalizzazione amministrativa delle Amministrazioni centrali, individua all'art. 36 quattro macroaree funzionali che caratterizzano l'azione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. Il D.P.R. 27 marzo 2001, n. 178 ne ridisegna, di conseguenza, la struttura secondo un modello dipartimentale cui però non è stata data mai attuazione.

Il D.P.R. 7 giugno 2003, n. 261, attualmente in vigore, adottato al fine di adeguare l'organizzazione del Ministero al nuovo riparto di funzioni delineato dal titolo V della

Costituzione, apporta un'innovazione qualitativa (dai dipartimenti si passa alle direzioni generali) e una modifica quantitativa (numero degli uffici di primo livello notevolmente ridotto: solo 6, a fronte di 4 dipartimenti e 11 direzioni generali previsti dal d.P.R. n. 178/2001) con un'ambiguità di base: si sceglie il modello organizzativo a direzioni generali, ma non si prevede la figura del Segretario generale. Era emerso, senza alcuna apparente motivazione, un *tertium genus* di organizzazione ministeriale.

Solo di recente, con l'art. 7, comma 2, del decreto legge 23 maggio 2008, n.90 convertito con modificazioni in legge 14 luglio 2008, n.123, al fine di assicurare una gestione unitaria della missione ministeriale, è stata introdotta una struttura di vertice e di coordinamento rappresentata dal Segretario generale, al pari di quanto previsto per gli altri Ministeri articolati in Direzioni generali.

Secondo il modello di organizzazione amministrativa prescelto, come risulta **dall'art. 3 del presente schema di regolamento**, un ruolo di alta gestione amministrativa viene demandato, quindi, al Segretario generale che si avvale di una struttura agile e snella articolata in cinque servizi quali uffici dirigenziali non generali. In attuazione del disposto normativo di cui all'art. 6 decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, il Segretario generale rappresenta, da un lato, il punto di raccordo tra il Ministro e la struttura amministrativa e il centro di responsabilità unitaria che coordina e unifica l'attività di gestione, sintetizzandola e riferendola sistematicamente a quella di indirizzo politico; dall'altro, diventa il punto di unificazione della struttura amministrativa del Ministero della quale garantisce uniformità e coordinamento interno.

Al Segretariato sono demandate anche competenze dal carattere trasversale che, interessando l'azione del Ministero nel suo complesso, richiedono una gestione unitaria di taglio strategico che sia strumentale al perseguimento degli obiettivi di indirizzo politico. Si tratta di ambiti di attività che presentano una particolare rilevanza esterna (rapporti internazionali, pianificazione finanziaria strategica, comunicazione, informazione ed educazione ambientale) nei quali il coordinamento e l'intesa tra le varie Direzioni generali rappresentano un passaggio obbligato nel quadro amministrativo vigente dove è forte l'esigenza di incrementare la qualità della *performance* delle istituzioni.

Il D.P.R. 261/2003 aveva già cercato di realizzare un'opera di razionalizzazione dell'organizzazione ministeriale al fine di creare una struttura in cui le varie competenze fossero suddivise in modo organico ed omogeneo. L'attuale proposta organizzativa prosegue ed innova ulteriormente questa prospettiva. Essa, da un lato, ha l'obiettivo di recepire i tagli prescritti dal citato art. 74 che comporta sicuramente una situazione di sofferenza per l'Amministrazione in relazione ai rilevanti carichi di lavoro verificati; dall'altro, intende superare, sul piano funzionale, duplicazioni, sovrapposizioni e vuoti di competenza oltre che, come sopra evidenziato, difficoltà di coordinamento.

La riorganizzazione della struttura ministeriale, infatti, non è stata pensata limitandosi ad apportare modifiche di tipo quantitativo, ma ha dato contenuto, nei limiti delle limitate risorse disponibili, ad una visione strategica basata su una nuova impostazione della questione ambientale.

Per affrontare la questione organizzativa secondo un approccio più sistematico si è tenuto in considerazione, in primo luogo, lo stretto rapporto che deve intercorrere tra l'analisi delle funzioni ed il sistema di organizzazione e funzionamento del Ministero in linea con un modello di intervento che, in altri paesi, si è andato consolidando e si è formalizzato anche sul piano comunitario.

In questa ottica è stata effettuata anche un'analisi di diritto comparato sugli organigrammi dei Ministeri dell'Ambiente europei che avesse riguardo ai criteri di ripartizione delle funzioni. Da tale analisi è emerso come ovunque la tutela dell'ambiente, con la sua accentuata caratterizzazione tecnico-scientifica, presenti i caratteri della interdisciplinarietà, intersettorialità, transnazionalità, rilevanza economica e potenziale di conflittualità sociale che postulano, necessariamente, approcci articolati e flessibili anche da un punto di vista organizzativo.

Dai modelli adottati dai vari Stati europei (Francia, Germania, Spagna e Norvegia) risulta preponderante la scelta per una struttura non ispirata ad un unico criterio di progettazione organizzativa per risorse (struttura divisionale) o per funzioni (struttura funzionale) ma una scelta di tipo misto in cui alle Direzioni suddivise per risorse (es. Mare) si affiancano anche strutture dedicate a tematiche- funzioni (es. Cambiamenti climatici).

Questa proposta di riorganizzazione conferma, quindi, nella articolazione delle competenze delle Direzioni generali un modello di tipo misto strettamente collegato alle peculiarità della materia ambientale. Come previsto **dall'articolo 2**, quindi, il Ministero risulta essere ripartito in cinque direzioni generali, di cui due organizzate per risorse (tutela del territorio e delle risorse idriche, protezione della natura, tutela del mare), tre individuate dalla funzione (sviluppo sostenibile, valutazioni ambientali, affari generali).

**L'articolo 4** regola le competenze della Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche, articolata in 12 uffici di livello dirigenziale non generale, che svolge le funzioni e i compiti in materia di tutela integrata del suolo, del sottosuolo e dei corpi idrici nonché in materia di gestione del ciclo integrato dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati. Nelle materie di propria competenza cura, inoltre, il monitoraggio e controllo degli interventi sviluppati per superare situazioni di emergenza, in collaborazione con il Dipartimento della protezione civile, e le azioni volte alla quantificazione del danno ambientale anche al fine di garantire l'azione risarcitoria.

La Direzione è competente per la definizione dei criteri per l'individuazione dei siti inquinati, per la messa in sicurezza, per la caratterizzazione, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti medesimi e per la programmazione ed attuazione degli interventi di bonifica dei siti di interesse nazionale e dei siti di preminente interesse pubblico.

Oltre che agli interventi di bonifica, particolare attenzione è posta alla promozione ed attuazione di azioni di salvaguardia e risanamento delle aree che necessitano di interventi specifici in ragione della presenza di valori naturalistici, di peculiari caratteristiche geomorfologiche ovvero di particolari pressioni antropiche. A supporto dell'azione di tutela, la Direzione provvederà a formulare proposte, sentita la Conferenza Stato-Regioni, per l'individuazione di criteri per lo svolgimento del servizio di polizia idraulica e per la realizzazione, gestione e manutenzione delle opere, degli impianti e la conservazione dei beni.

Nell'ambito delle attività inerenti ai processi di tutela idrogeologica, la Direzione attua la propria azione amministrativa garantendo il conseguimento dei più elevati livelli di qualità delle acque e della massima tutela dei corpi idrici anche attraverso la programmazione dell'uso razionale delle risorse, la promozione del completamento dei sistemi di approvvigionamento idrico, di distribuzione, di fognatura, di depurazione nonché la definizione dei criteri e metodi per il riutilizzo delle acque reflue, con particolare riferimento all'uso irriguo. Provvede, pertanto, a prevenire o contrastare l'insorgere di fenomeni patologici di perdita di qualità dei corpi idrici tramite l'individuazione delle misure volte alla eliminazione delle fonti di inquinamento puntuali o diffuse.

Nel settore della difesa del suolo la Direzione si occupa della programmazione, finanziamento e controllo degli interventi in materia di difesa del suolo e valutazione degli effetti conseguenti all'esecuzione dei piani e progetti nonché all'identificazione, d'intesa con la Direzione generale per la protezione della natura e del mare, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali in relazione agli impatti dei differenti interventi di trasformazione territoriale

Nell'ambito del settore rifiuti, ferme restando le competenze delle autonomie territoriali, la Direzione opera massimizzando le sinergie con le azioni di difesa dell'assetto territoriale nazionale al fine di valorizzare i processi di gestione integrata dei rifiuti e di favorire il riciclaggio, il recupero di energia e il mercato dei materiali recuperati dai rifiuti. Particolare attenzione, tra l'altro, è posta nell'individuazione di misure volte alla riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti e dei rischi di inquinamento nonché nell'individuazione, di concerto con l'Istituto Superiore per la Ricerca e Protezione ambientale (ISPRA) e le altre amministrazioni ed enti competenti, di misure volte a localizzare, gestire ed eliminare i rifiuti radioattivi e le scorie nucleari nonché ad

assicurare la protezione dalle radiazioni ionizzanti, prevedendo particolari interventi per la prevenzione e l'eliminazione di situazioni di pericolo e per la messa in sicurezza ed il risanamento dei siti.

**L'articolo 5** disciplina la Direzione generale per la protezione della natura e del mare, articolata in 7 uffici di livello dirigenziale non generale, che svolge le funzioni e i compiti di spettanza del Ministero in materia di tutela degli habitat naturali terrestri e marini sia con approccio globale e sistemico che con azioni locali attuate attraverso gli strumenti di salvaguardia delle aree protette. Inoltre, la Direzione opera come struttura di presidio degli interventi di salvaguardia di competenza sulle acque marine territoriali e internazionali.

Nelle materie di propria competenza cura il monitoraggio e controllo degli interventi sviluppati per superare situazioni di emergenza, in collaborazione con il Dipartimento della protezione civile, e gestisce le azioni relative alla quantificazione del danno ambientale anche al fine di garantire l'azione risarcitoria.

Nel particolar ambito della tutela degli habitat provvede, tra l'altro, all'istituzione, conservazione, vigilanza e valorizzazione delle aree protette terrestri e marine ed all'individuazione delle linee fondamentali di assetto del territorio, d'intesa con la Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche, al fine della tutela degli ecosistemi. A supporto di tali linee d'azione provvede al monitoraggio dello stato della biodiversità ed al coordinamento di tutte le attività in materia di biosicurezza con particolare attenzione al monitoraggio delle immissioni nell'ambiente degli organismi geneticamente modificati nonché alle iniziative volte alla salvaguardia delle specie di flora e fauna nazionali in coerenza con le convenzioni internazionali esistenti in materia.

Nell'ambito della tutela del mare la Direzione indirizza la propria azione amministrativa verso il monitoraggio dello stato dell'ambiente marino e la difesa e gestione integrata della fascia costiera marina. La promozione della sicurezza ambientale in mare viene attuata anche con particolare riferimento al rischio di rilascio di inquinanti ed in coerenza con i processi autorizzativi in materia immissioni di elevato impatto sull'ecosistema marino e con gli interventi in caso di inquinamento.

L' **articolo 6** disciplina le competenze della Direzione per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia che si articola in 7 uffici di livello dirigenziale non generale. Questa direzione è profondamente diversa, per funzioni attribuite, dalla precedente Direzione per la Ricerca e lo Sviluppo. Il nome scelto è già indicativo della *mission* ad essa attribuita che evidenzia l'esigenza di coniugare ambiente e sviluppo secondo una nuova visione della questione ambientale.

Al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e duplicazioni di attività, la competenza in materia di energie rinnovabili è stata attribuita alla Direzione in esame. Ciò è in linea con la stretta interconnessione esistente tra le tematiche dei cambiamenti climatici e gli interventi per l'efficientamento energetico e la promozione delle energie rinnovabili. Questa impostazione trova la sua corrispondenza anche nell'organizzazione di altri Ministeri europei (modello tedesco) che affidano ad un unico centro di attività le funzioni in materia di clima e di energia. E' stata trasferita alla Direzione, al fine di garantire una trattazione coordinata e un approccio sistematico, anche la competenza in materia di mobilità sostenibile in quanto direttamente connessa, secondo la più moderna impostazione, agli aspetti di efficienza energetica di sistema e di sviluppo sostenibile.

La Direzione avrà, quindi, in un'ottica economico-produttiva, ma anche di ricerca e innovazione, competenze in materia di sviluppo sostenibile, cambiamenti climatici, efficienza energetica ed usi finali dell'energia, mobilità sostenibile, contabilità e fiscalità ambientale, energie rinnovabili con particolare attenzione alla promozione di tecnologie pulite.

Nell'**articolo 7** si provvede alla individuazione delle attività di spettanza della Direzione generale per le valutazioni ambientali la quale consta di 4 uffici di livello dirigenziale non generale. Essa è configurata quale Struttura delegata al presidio e alla salvaguardia dell'ambiente sotto i diversi aspetti della certificazione e valutazione ambientale.

Rientrano, infatti, tra le competenze della Direzione le funzioni operative di supporto alle Commissioni VIA, VAS e IPPC nonché i compiti in materia di riconoscimento del marchio Ecolabel e del sistema di ecogestione ed audit.

Essa si occupa, altresì, della valutazione del rischio ambientale da sostanze chimiche pericolose e da attività a rischio di incidente rilevante. Un rilievo particolare è attribuito allo svolgimento delle attività in materia di acquisti pubblici verdi.

Al fine di garantire un approccio globale e sistemico, viene attribuita alla Direzione, infine, la competenza in materia di prevenzione e protezione delle varie forme di inquinamento (atmosferico, acustico, da campi elettromagnetici e da radiazioni ionizzanti, quest'ultimo sotto il profilo del rischio industriale).

Per il raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione e ridimensionamento delle funzioni logistico-strumentali e di supporto (posti dal D.L. 112/2008) e in coerenza con il modello organizzativo per Direzioni generali (fissato dal d.lgs. 300/99), **nell'articolo 8**, si è proceduto ad un accentramento nella Direzione degli affari generali e del personale di tutte le funzioni relative alla gestione del personale del Ministero con le relative azioni di aggiornamento, formazione professionale e politiche di benessere organizzativo.

Va evidenziato, infatti, come il Ministero, pur avendo adottato un modello organizzativo articolato in Direzioni generali secondo quanto disposto dal D.P.R. 2003/261, abbia mantenuto, presso le singole Direzioni generali, apposite Divisioni del personale e degli affari generali che, invece, a seguito della presente riorganizzazione, saranno soppresse.

Alla luce delle nuove competenze, inoltre, la Direzione, suddivisa in 8 uffici di livello dirigenziale non generale, curerà, quale centro specializzato di spesa, la predisposizione della programmazione degli acquisti, l'acquisizione di beni e servizi attraverso il ricorso a strumenti di innovazione tecnologica per la realizzazione di economie di scala, lo sviluppo dell'informatica di servizio e la sicurezza dei sistemi informatici e dell'infrastruttura di rete di pertinenza del Ministero.

L'**art. 9** dello schema di regolamento disciplina gli organismi di supporto, richiamando, al primo comma, la normativa sugli organi collegiali di cui al D.P.R. 14 maggio 2007, n.90.

Come già previsto dalla normativa vigente, il Ministero, non disponendo di una propria rete periferica, si avvale, attraverso un rapporto di dipendenza funzionale dei seguenti organi: Comando dei carabinieri per la Tutela dell'Ambiente (CCTA), Corpo Forestale dello Stato, Reparto ambientale marino del Corpo delle capitanerie di porto (RAM), Reparti del Corpo della Guardia di Finanza e Reparti delle Forze di Polizia.

L'**art. 10** disciplina la dotazione organica del Ministero determinata sia per i posti di funzione dirigenziale che per i posti del personale non dirigenziale secondo le tabelle (A e B) poste in allegato allo schema di regolamento. L'intervento di riduzione del contingente di personale è effettuato entro i limiti percentuali fissati dal citato art. 74 del D.L. 112/08.

L'**articolo 11** prevede che la verifica dell'organizzazione del Ministero deve essere effettuata ogni due anni secondo il dettato dell'art. 4, comma 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300.

L'**art. 12** individua le norme transitorie. A garanzia della continuità dell'azione amministrativa stabilisce che ciascun ufficio dirigenziale generale deve avvalersi degli uffici esistenti con competenze prevalenti nel rispetto del settore di attribuzione.

L'**art. 13** detta le norme finali e abrogative. In attuazione dei criteri per l'esercizio del potere regolamentare indicati nell'art. 17 comma 4 bis lett. E) l. n. 400/88, prevede, infine, l'emanazione di successivi decreti ministeriali di natura non regolamentare per l'individuazione delle unità dirigenziali non generali e per la definizione dei relativi compiti.