

## Premessa

I processi di programmazione, pianificazione e controllo impongono alle diverse Amministrazioni un'attenta valutazione dei risultati raggiunti sulla base delle politiche pubbliche di settore individuate e delle risorse assegnate con gli stanziamenti di bilancio.

La Direttiva per l'azione amministrativa rappresenta un efficace strumento per coniugare le priorità politiche del Ministero con gli obiettivi strategici assegnati alla struttura amministrativa e ciò anche in conformità a quanto riportato nella nota preliminare al bilancio; questa relazione tra gli strumenti di programmazione strategico - finanziaria si è rafforzata maggiormente con la definitiva introduzione del bilancio per missioni programmi avvenuta con l'esercizio 2009.

Il presente rapporto di performance è redatto sulla base delle previsioni contenute nell'art. 3, comma 68 della legge 244/2007 e rappresenta, in modo sintetico, i dati relativi alla gestione per l'esercizio 2010 secondo le indicazioni fornite dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico operante presso il Ministro per l'attuazione del programma di Governo, allegate alla Direttiva del Presidente del Consiglio in data 25 febbraio 2009, nonché con la direttiva di aprile 2010 e marzo 2011 del Presidente del Consiglio dei ministri.

## Nuovo assetto dei programmi di bilancio del Ministero

L'analisi della performance dell'amministrazione non può prescindere dall'assetto dei programmi di bilancio intestati al Ministero. In questo senso l'amministrazione, coadiuvata dall'ex Servizio di controllo interno, fin dall'anno 2008, ha avviato un'attività di ridefinizione dei programmi di spesa che si è rilevata di particolare importanza, in quanto, il Ministero dell'ambiente presentava sulle precedenti missioni istituzionali una confluenza di risorse appartenenti a CDR diversi.

Pertanto, nella definizione dei nuovi programmi per il bilancio 2008, sebbene si fosse operata una concentrazione di attività il più ampia possibile si è comunque determinata l'attribuzione di risorse a CDR diversi sotto uno stesso Programma di spesa.

Nel corso dell'esercizio 2009 i programmi di pertinenza del Ministero sono stati oggetto di revisione, ai sensi dell'art.21, comma 2, della L.196/2009, con l'obiettivo di evitare il frazionamento di un medesimo programma su più CDR e di convogliare le risorse di un programma sulla gestione esclusiva di un solo CDR.

Le uniche Direzioni generali che condividono un programma sono la Direzione per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia e la Direzione degli affari generali e del personale, che si occupano anche della ricerca in materia ambientale, la prima in modo diretto, prevedendo sullo specifico programma costi propri, la seconda in modo indiretto, mediante il trasferimento dei fondi per il funzionamento dell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e ricerca ambientale) e dell'Agenzia per la sicurezza nucleare.

Tale razionalizzazione, sia in termini di attività effettivamente svolte che in termini di consistenza finanziaria, compare nella situazione a bilancio per l'esercizio 2010 secondo l'assegnazione di Missioni e programmi di seguito indicata:

### Scheda riepilogativa Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (CDR1)

Missione	Programma:
<b>Missione 32 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche</b>	<b>Programma 32.2 Indirizzo politico</b>

**Scheda riepilogativa della Direzione generale per la protezione della natura e del mare  
(CDR2)**

Missione	Programma:
<b>18 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente</b>	<b>18.7 Tutela e conservazione della fauna, della flora, salvaguardia della biodiversità</b>

**Scheda riepilogativa della Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia  
(CDR4)**

Missioni	Programmi
<b>Missione 17: Ricerca e innovazione</b>	<b>Programma 17.3: Ricerca in materia ambientale</b>
<b>Missione 18: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente</b>	<b>Programma 18.5: Sviluppo sostenibile</b>

**Scheda riepilogativa della Direzione generale per le valutazioni ambientali  
(CDR5)**

Missioni	Programmi
<b>Missione 18: Sviluppo Sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente</b>	<b>Programma 18.3: Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento</b>

**Scheda riepilogativa della Direzione generale degli affari generali e del personale  
(CDR7)**

Missioni	Programmi
<b>Missione17: Ricerca e innovazione</b>	<b>Programma 17.3 Ricerca in materia ambientale</b>
<b>Missione 18: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente</b>	<b>Programma 18.8: Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale</b>
<b>Missione 32: Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche</b>	<b>Programma 32.3: Servizi e affari generali per le Amministrazioni pubbliche</b>
<b>Missione 33 fondi da ripartire</b>	<b>Programma 33.1 fondi da assegnare</b>

**Scheda riepilogativa della Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche  
(CDR 8)**

Missioni	Programmi
<b>Missione 18: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente</b>	<b>Programma 18.12: Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche</b>

**Scheda riepilogativa del Segretariato generale  
(CDR 9)**

Missioni	Programmi
<b>Missione 18: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente</b>	<b>Programma 18.11: Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale</b>

Da un punto di vista metodologico, occorre poi evidenziare che nel 2010 si è avuto un lieve incremento degli obiettivi di I livello: quelli strutturali da 19 sono passati a 24, a cui corrisponde una riduzione degli obiettivi strategici.

La concentrazione degli obiettivi di primo livello ed una maggiore connessione degli stessi alle priorità politiche del Ministro dovrebbe consentire la misurazione più puntuale e trasparente del livello di raggiungimento delle politiche pubbliche di settore, per meglio vagliare la qualità delle spese sostenute con gli stanziamenti di bilancio organizzati per missioni e programmi.

Nella **tabella 1** viene fatto il raffronto tra gli anni 2009 e 2010 e occorre evidenziare che, a fronte di una considerevole diminuzione di obiettivi, avvenuta nel 2009 rispetto al 2008, sia per gli obiettivi di I livello che per quelli operativi, nel 2010 si è visto un lieve incremento degli obiettivi, soprattutto di quelli di II livello (operativi), che sono passati dai 98 del 2009 ai 113 del 2010, per un totale di 155 obiettivi rispetto ai 137 del 2009, facendo registrare, pertanto, un incremento del 13%, e comunque, a livelli inferiori rispetto al 2008.

## Obiettivi 2009 - 2010

Tab. 1

Obiettivi	ANNO 2009	ANNO 2010
	Numero obiettivi	Numero obiettivi
Obiettivi strategici	20	18
Obiettivi strutturali	19	24
Sub totale	39	42
Obiettivi operativi	98	113
<b>Totale complessivo</b>	<b>137</b>	<b>155</b>

Per quanto riguarda gli indicatori 2010 della **tabella 2**, si rileva come, anche per gli stessi, vi sia stato un aumento, determinato essenzialmente dall'utilizzo di ulteriori e diverse tipologie rispetto al 2009.

## Indicatori per tipologie 2009 - 2010

Tab. 2

INDICATORI ANNO 2009				INDICATORI ANNO 2010		
Tipologia indicatori	N. Indicatori per obiettivi strategici/strutturali	N. Indicatori per obiettivi operativi	Numero complessivo indicatori	N. Indicatori per obiettivi strategici/strutturali	N. Indicatori per obiettivi operativi	Numero complessivo indicatori
Realizzazione finanziaria	21	21	42	9	19	28
Realizzazione fisica	8	11	19	4	2	6
Volume	26	95	121	34	128	162
Qualitativo	8	1	9	2	4	6
Quantitativo	-	-	-	-	-	0
Binario	2	40	42	8	52	60
Risultato	-	26	26	1	20	21
Risultato unitario	5	1	6	-	2	2
Risultato intermedio	-	-	-	13	9	22
Risultato finale (impatto)	3	1	4	4	2	6
<b>Totale</b>	<b>73</b>	<b>196</b>	<b>269</b>	<b>75</b>	<b>238</b>	<b>313</b>

Il numero complessivo degli indicatori è aumentato a favore di un arricchimento della casistica delle tipologie utilizzate, quali ad esempio: di “risultato intermedio”, assenti nel 2009 e “finale”, individuati per meglio graduare e rappresentare le capacità di raggiungimento del risultato.

Vi è stata inoltre una rilevante riduzione degli indicatori di realizzazione finanziaria e fisica, a favore di quelli di volume e binari.

Infatti, anche a seguito di uno studio effettuato dalla Ragioneria Generale dello Stato sugli indicatori utilizzati dal Ministero nel 2009, in cui si evidenziavano delle incongruità nella scelta degli stessi, l’Amministrazione, con l’ausilio dell’OIV, in occasione della Nota preliminare a preventivo 2010, ha cercato di superare le criticità rilevate operando una scelta che si è estesa fino ad individuare tipologie di indicatori che fossero più coerenti alle attività da misurare.

Successivamente, in sede di programmazione di II livello, nella individuazione degli indicatori da attribuire agli obiettivi operativi, confermando il trend seguito nella fase iniziale, la scelta ha privilegiato gli indicatori di volume e di risultato intermedio.

Occorre, peraltro, sottolineare come l’incremento degli indicatori sia derivato, tra l’altro, dalla valutazione di alcune Direzioni che hanno ritenuto di inserire più indicatori, collegandoli ad ogni fase dell’operativo.

Tale *modus operandi* va inteso come il punto di partenza per la programmazione degli esercizi futuri, attesa la necessità di una misurazione e valutazione della performance, che è intervenuta con l’adozione del Sistema di valutazione da parte del Ministero, ai sensi del Decreto 150/2009.

### **Nuova organizzazione del Ministero e attuazione decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150**

Con l’entrata in vigore del Regolamento di riorganizzazione approvato con D.P.R. 3 agosto 2009, n. 140, pubblicato nella G.U. del 1° ottobre 2009 n.228, il Ministero è stato organizzato in cinque Direzioni generali, coordinate dal Segretario Generale, titolare anch’esso di specifico CDR.

– Segretariato Generale	CDR9
– Direzione generale per la protezione della natura e del mare	CDR2
– Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l’energia	CDR4
– Direzione generale per le valutazioni ambientali	CDR5
– Direzione generale degli affari generali e del personale	CDR7
– Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche	CDR8

Il 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 e al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale, ha istituito, nell’assetto organizzativo del Ministero, l’Ispettorato generale, cui è stato preposto un dirigente generale. Il medesimo decreto legge ha introdotto due figure dirigenziali di livello dirigenziale generale con incarico di studio e ricerca sempre nell’ambito di attività sopra descritta.

Con DM del 12 luglio 2010, n. 119 si è provveduto a definire l’articolazione degli uffici di livello dirigenziale generale del Ministero previsti dal citato decreto legge.

Inoltre l’art. 17, comma 350cties, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dall’art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102, ha disciplinato la nuova composizione del collegio dei revisori dell’ISPRA. Per assicurare un più efficace e qualificato esercizio delle funzioni, anche a fronte del progressivo ampliamento delle attribuzioni dello stesso Istituto, è previsto che dei due componenti effettivi di designazione del Ministero, almeno uno, sia scelto tra i dirigenti di livello dirigenziale generale del Ministero stesso da collocare fuori ruolo per la durata del mandato.

Nel corso del 2010 l'attività del Ministero è stata interessata dall'attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in particolare, ai sensi dell'articolo 14 del decreto, si è provveduto alla costituzione, dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), avvenuta in data 1 luglio 2010 e che ha sostituito il Servizio di controllo interno.

Lo stesso Organismo ha, a sua volta, predisposto e definito il Sistema di misurazione e valutazione della performance, sulla base delle linee guida diramate dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (CIVIT).

Il nuovo Organismo ha dato, nella scia del SECIN, il proprio sostegno a tutti i CDR per la corretta formulazione delle proposte inerenti i programmi, come pure per quanto concerne i successivi interventi modificativi dei programmi di spesa, offrendo così utili indicazioni per rendere il più possibile coerenti i dati necessari per la ormai ineludibile misurazione dei risultati conseguiti, tenuto conto che la nuova normativa (d.lgs 150/09) la impone a tutte le Amministrazioni dello Stato.

### **Criticità dell'Amministrazione**

I principali elementi di criticità sono rappresentati dalla mancanza di una piattaforma informatica che sia in grado di fornire una reportistica utile al controllo di gestione.

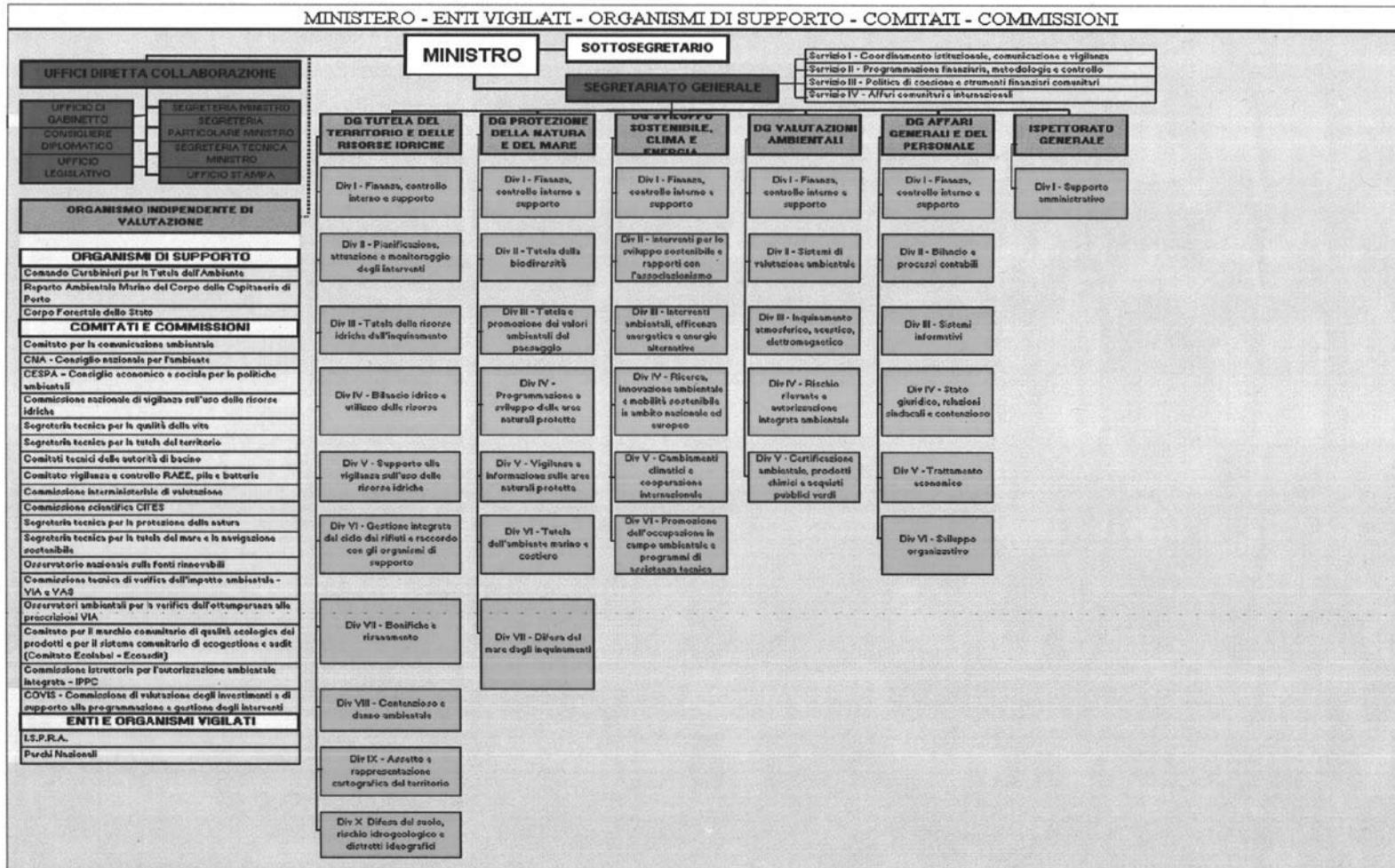
Ad oggi ci si basa solo su un sistema di data entry, con dati caricati dalle Divisioni.

L'Amministrazione, dunque, non è ancora dotata di una piattaforma informatica in grado di effettuare il controllo sulla gestione e il monitoraggio dello stato di attuazione della Direttiva.

Al riguardo, giova segnalare che l'Amministrazione, nel corso del 2010, si è attivata con il CNIPA, ora DigitPa, che avendo messo a disposizione dei Ministeri richiedenti uno specifico prodotto informativo, oltre ai fondi necessari per lo *start up*, ha avviato il relativo procedimento richiedendo alla DigitPa il cofinanziamento e, contestualmente, provvedendo anche alla assunzione dell'impegno per la quota parte a carico dell'amministrazione.

## Attuale organigramma del Ministero

Nel grafico che segue è riportato l'organigramma del Ministero, alla luce della nuova organizzazione.



Si individuano, a seguire:

### **SEZIONE I**

- Le priorità politiche anno 2010;
- Quadro sinottico degli obiettivi strategici/strutturali e risorse E.F. 2010

### **SEZIONE II**

- Relazioni sull'attività svolta dai CDR su tematiche di maggiore rilevanza

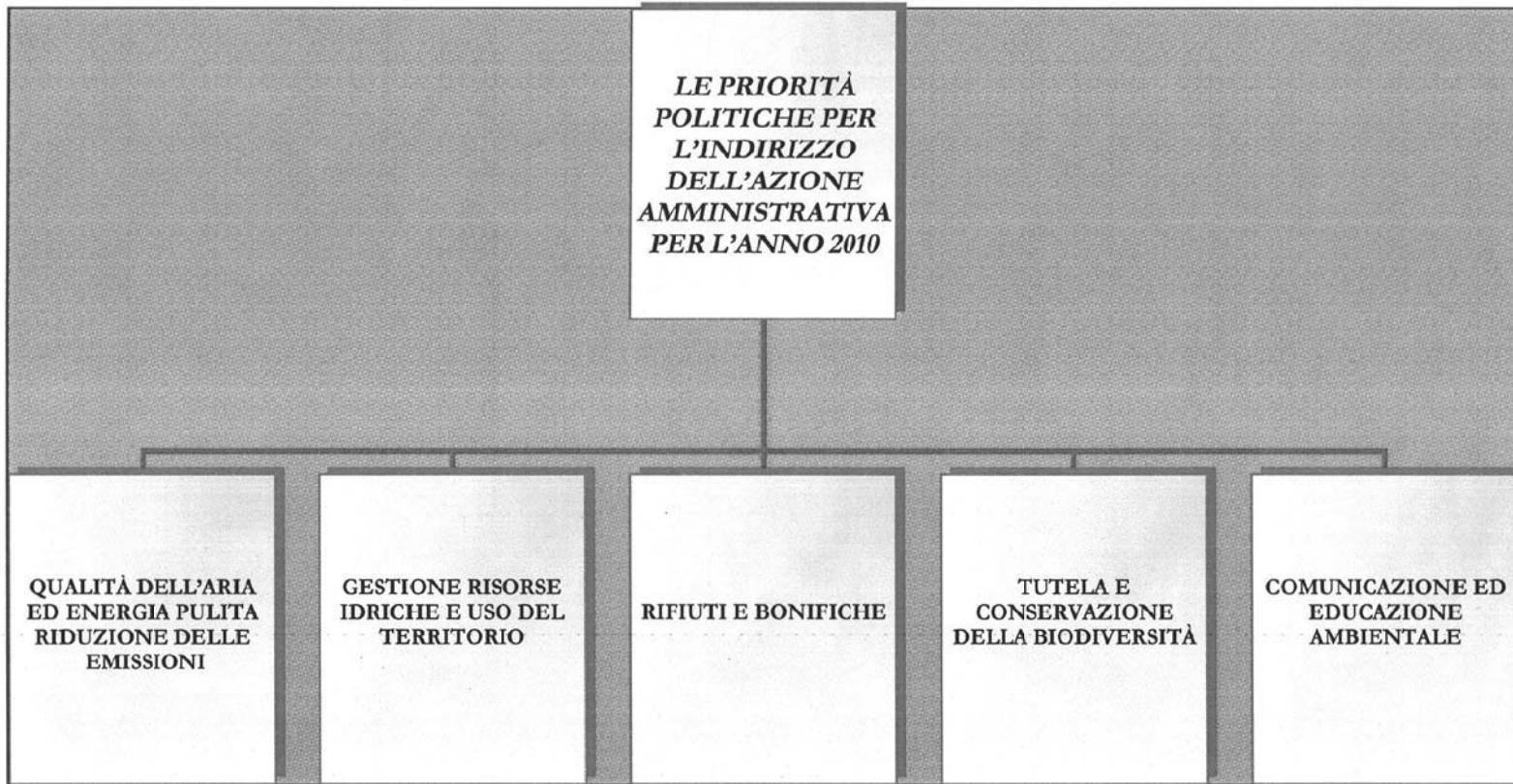
### **SEZIONE III**

- Le tavole II, III, IV, V predisposte seconde le citate linee guida

## **SEZIONE I**

### **PRIORITA' POLITICHE 2010**

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



Al pari di quanto sta accadendo in altri Paesi, le politiche ambientali assumono una particolare valenza poiché abbinano alla necessaria azione di salvaguardia dell'ambiente una funzione anticyclica per la ripresa dell'economia, costituendo una rilevante opportunità per uno scenario di sviluppo fondato sui principi della cd. *Green economy*.

Per questo motivo, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2009 ha individuato tra le missioni del Governo il *rilancio dello sviluppo* attraverso interventi di semplificazione per le imprese, il potenziamento delle nuove fonti di energia nonché la qualificazione e la valorizzazione dell'ambiente.

Assumono così una particolare centralità le attività di bonifica dei siti contaminati, di prevenzione del dissesto idrogeologico, di contrasto ai cambiamenti climatici e di promozione della produzione di energia rinnovabile, di salvaguardia delle risorse idriche e naturali del Paese, anche ai fini dell'adempimento di importanti obblighi assunti in sede internazionale.

In questo contesto restano valide le grandi aree di intervento già stabilite come priorità politiche per l'esercizio 2009, ove si individuano le politiche pubbliche del settore ambientale, su cui il Ministero dell'ambiente deve proseguire l'azione nel triennio 2010-2012

In particolare, giova ricordare che per ciascuna delle aree d'intervento vengono di seguito individuate le azioni prioritarie poste alla base degli obiettivi strategici, che i Centri di responsabilità amministrativa (CRA) dovranno proporre secondo le competenze stabilite dal nuovo Regolamento di organizzazione di questo Ministero, sulla base del dovuto coordinamento del Segretario Generale.

Le priorità politiche per l'anno 2010 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare sono sotto riportate pedissequamente nella loro formulazione come dalla Direttiva emanata dall'On. Ministro e sono:

- 1) **QUALITÀ DELL'ARIA ED ENERGIA PULITA – RIDUZIONE DELLE EMISSIONI;**
- 2) **GESTIONE RISORSE IDRICHES E USO DEL TERRITORIO;**
- 3) **RIFIUTI E BONIFICHE;**
- 4) **TUTELA E CONSERVAZIONE DELLA BIODIVERSITÀ;**
- 5) **COMUNICAZIONE ED EDUCAZIONE AMBIENTALE.**

#### **<<QUALITÀ DELL'ARIA ED ENERGIA PULITA – RIDUZIONE DELLE EMISSIONI**

*Il G8 di Siracusa ha posto l'attenzione sull'interazione tra clima e biodiversità, ponendo in evidenza la necessità di:*

- attuare azioni per la conservazione e la valorizzazione della biodiversità con l'obiettivo di migliorare l'adattamento al clima in aree settoriali prioritarie come la gestione delle risorse idriche, delle foreste, dell'agricoltura, delle aree costiere e marine, e lo sviluppo delle infrastrutture, che includano l'uso di tecnologie avanzate e innovative, ponendo particolare attenzione a sostenere i servizi ecosistemici;*
- sviluppare approcci per l'attenuazione dei cambiamenti climatici basati sulle foreste, come la riduzione delle emissioni a seguito di deforestazione e degradazione delle foreste, per integrare il potenziale mitigatorio delle foreste nelle future azioni volte ad affrontare i cambiamenti climatici tenendo conto del valore delle foreste e della necessità di altri nuovi approcci, non mettendo a repentaglio gli obiettivi della biodiversità, e diventando modello per la valutazione e la remunerazione derivante dai servizi resi dai servizi ecosistemici.*

*In questo quadro il Ministero dell'Ambiente deve incentivare lo sviluppo dell'efficienza e del risparmio energetico contribuendo al raggiungimento degli obiettivi del Protocollo di Kyoto per la riduzione delle emissioni inquinanti anche attraverso l'incremento dell'utilizzo di tutte le fonti rinnovabili: dal solare al geotermico, dall'eolico alle biomasse, dai rifiuti all'idroelettrico, favorendo, inoltre, l'utilizzazione delle nuove tecnologie per la cattura e lo stoccaggio della CO<sub>2</sub> (i cosiddetti CCS).*

*Il Patto per l'Ambiente stipulato nel 2009, mira a innescare un circolo virtuoso per evitare che gli obiettivi di sostenibilità si riducano a meri vincoli. Non a caso, il Patto mira a promuovere iniziative che a vari livelli:*

- a) siano in grado di contribuire alla lotta ai cambiamenti climatici e all'inquinamento;
- b) rimuovano gli ostacoli che rallentano la sostituzione dei sistemi di produzione obsoleti e maggiormente inquinanti con quelli innovativi ed efficienti, oltre all'esigenza di valorizzare tutte le risorse compresi i sottoprodotti e i rifiuti.

*Si intende, inoltre, promuovere il raggiungimento degli standard della qualità dell'aria con particolare riferimento alle città e ai sistemi urbani privilegiando un approccio integrato alle politiche di sviluppo urbano (trasporti pubblici, mobilità alternativa e logistica, efficienza energetica, qualità architettonica e edilizia sostenibile) anche attraverso la predisposizione di linee guida da proporre ai Comuni e a tutti gli enti interessati al problema.*

*Si intende altresì sostenere:*

- a) iniziative volte a prevenire e contrastare l'inquinamento atmosferico anche attraverso la disseminazione e industrializzazione delle soluzioni tecnologiche innovative per l'uso sostenibile delle risorse naturali e per la riduzione delle emissioni;
- b) l'adozione di tecniche "emergenti" funzionali al processo di aggiornamento delle migliori tecnologie disponibili (BAT).

*Attraverso il recepimento della direttiva quadro 2008/50/CE si dovranno regolamentare la valutazione e la gestione della qualità dell'aria in modo adeguato a risolvere i problemi riscontrati nell'attuazione delle vigenti norme e si dovrà procedere agli adempimenti per le istanze di deroga ai sensi del comma 1 e del comma 2 dell'articolo 22 della citata direttiva, anche attraverso l'elaborazione, in coordinamento con le altre Amministrazioni interessate, di un Piano Nazionale per la qualità dell'aria che integri i piani regionali.*

## **1) GESTIONE RISORSE IDRICHE E USO DEL TERRITORIO**

*Occorre continuare l'azione avviata per realizzare interventi integrati volti al raggiungimento di obiettivi di tutela quali-quantitativa del sistema idrico, nonché alla ottimizzazione della risorsa idrica nei diversi settori di utilizzo (civile, industriale e irriguo), anche mediante l'avvio di idonee iniziative per la conoscenza e il monitoraggio delle risorse effettivamente disponibile per i diversi fini. E' prioritario realizzare interventi urgenti per i servizi di adduzione, fognatura e depurazione, le cui carenze limitano ad oggi le potenzialità di sviluppo del territorio. Occorre altresì adottare interventi per contrastare la fruizione e il prelievo abusivi di acque direttamente dalla falda idrica che, oltre a produrre distorsioni e ingiustizie tra i fruitori civili e industriali, è anche causa di conseguenze ecologiche di rilievo: ad es., lungo la fascia costiera i pesanti prelievi abusivi dalle falde nel provocare l'innalzamento del cuneo salino contribuiscono significativamente al pesante fenomeno della desertificazione.*

*Per far questo il Ministero dell'Ambiente è impegnato a dare attuazione alla Direttiva 2000/60/CE, assicurando così il pieno raggiungimento degli obiettivi di qualità delle acque e di funzionalità ecologica fissati per il 2015, nonché l'attuazione degli interventi per la gestione del Servizio Idrico Integrato. Vanno individuati strumenti e iniziative adeguati per conseguire una maggiore efficacia delle funzioni di indirizzo e coordinamento spettanti al Ministero nell'ottica di una leale cooperazione con gli enti regionali. Vanno per questo delimitati con tempestività i distretti idrografici, oltre a mirare alla definizione di un modello ottimale dei relativi sistemi di governance, al raccordo fra i piani di tutela regionali ed i piani di ambito, alla misurazione della efficienza della gestione dei servizi idrici anche attraverso sistemi di comparazione fra i gestori a livello nazionale, all'aggiornamento del metodo tariffario normalizzato e delle convenzioni di affidamento dei servizi, al miglioramento del quadro conoscitivo ed una generale revisione del sistema delle concessioni.*

*Nel contempo, è necessario assicurare un sistema integrato di governo delle risorse acqua e suolo per definire misure preventive e di mitigazione del rischio idrogeologico, con particolare riguardo alla difesa degli abitati, delle infrastrutture, degli insediamenti produttivi, all'erosione dei litorali e alla prevenzione dei fenomeni di desertificazione. In particolare, la strategia nel settore della difesa del suolo deve mirare ad avviare nuovi ed immediati investimenti di prevenzione e protezione nelle aree ad alta criticità idrogeologica. Le stime tecniche prevedono che, nel prossimo triennio, saranno necessari consistenti interventi sul territorio a carico di soggetti pubblici e privati, con un significativo ruolo dello Stato.*

## **2) RIFIUTI E BONIFICHE**