

Le risorse e la Mission

Analisi

In questi anni abbiamo assistito al progressivo indebolimento del presidio ambientale nazionale, di cui il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è uno degli snodi principali.

Nell'arco degli ultimi 4 anni le risorse destinate al Ministero dell'Ambiente sono state ridotte di $\frac{3}{4}$; infatti, nel 2008 il bilancio del Ministero era di 1 miliardo e 649 milioni (ultima manovra del Governo Prodi) e nel 2009, primo anno del Governo Berlusconi, era di 1 miliardo e 265 milioni.

Le riduzioni lineari della legge di Stabilità 2012, il decreto *SpendingReview* e poi la Legge di Stabilità 2013 hanno portato il bilancio annuale di questo dicastero con gli ultimi assestamenti previsti dalla Tabella 9 del Bilancio di previsione 2013 a poco più di 468 milioni di euro, di cui 82 mln circa destinati al Funzionamento del ministero e 204,399 mln agli Interventi.

In pratica, rileviamo che nel nostro Paese c'è un Ministero, di gran lunga all'ultimo posto tra i dicasteri con portafoglio, che sopravvive a sé stesso, avendo a malapena, le risorse per pagare il personale e vede praticamente azzerata la sua capacità operativa, mettendo in seria discussione nei fatti non solo la sua vocazione alla tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, ma la sua stessa esistenza.

La ristrettezza delle risorse a disposizione del Ministero per gli Interventi si riverbera concretamente e direttamente su alcuni fondamentali "presidi" necessari a garantire un'adeguata tutela in campo ambientale e della biodiversità. Basti ricordare che:

- ancora non ci sono impegni e finanziamenti certi per la definizione del piano di adattamento ai cambiamenti climatici e per la manutenzione del territorio, né è stata definitiva Roadmap per la de carbonizzazione) a cui siano dedicate adeguate risorse economiche e professionali;
- per mancanza di risorse non è mai partita nella sostanza la fase attuativa della Strategia Nazionale della Biodiversità, approvata nell'ottobre 2011, anche perché le Regioni non hanno mai fatto decollare diffusamente nel territorio i piani di gestione di siti della Rete Natura 2000, né hanno saputo impiegare al meglio i fondi comunitari stanziati per coprire le spese dei piani di gestione;
- ogni anno nella Legge di Stabilità si riesce a garantire di fatto solo 1/7 (circa 37 milioni di euro come accantonamento in Tabella B della Legge di Stabilità 2013, su 210 milioni a suo tempo previsti nel 2011 e 2012) delle risorse valutate come necessarie per affrontare le maggiori situazioni emergenziali di rischio idrogeologico;
- sono irrisorie e quindi praticamente inesistenti le risorse iscritte annualmente a bilancio per far fronte a interventi di messa in sicurezza e bonifica nei 39 Siti di Interesse Nazionale, nei quali si sono svolte attività industriali altamente inquinanti;
- i fondi per la vigilanza ambientale marina della Capitanerie di Porto sono sempre incerti, mentre ogni anno il Ministero deve contrattare con il Ministero dell'economia e delle finanze per garantire che ci siano fondi sufficienti per soddisfare l'operatività del sistema di pronto intervento per fronteggiare l'emergenza in caso di inquinamento da idrocarburi, garantito ad oggi dalla Convenzione con il Consorzio Castalia;
- la scarsità di fondi per le attività di vigilanza, prevenzione e repressione dell'illegalità ambientale si riverbera negativamente sulle attività di controllo, in diminuzione, e si salda con l'assenza, denunciata da tempo, di adeguati strumenti di tutela penale dell'ambiente (i cosiddetti delitti ambientali), il cui inserimento nel Codice penale è stato più volte sollecitato, recepito in ben due disegni di legge promossi dallo stesso Ministero di concerto con quello della Giustizia, approvati da due diversi governi (1997 e 2006) ma finora mai diventati legge;

La Struttura e la capacità di intervento

Analisi

L'organizzazione attuale del Ministero è definita dal **DPR 3 agosto 2009 n. 140** "Regolamento recante riorganizzazione del Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio" che istituisce per la prima volta la figura del **Segretario generale**, già introdotta da altri dicasteri ai sensi del Dlgs n. 165/2001 e dell'art. 37, c. 1 della legge n. 300/1999, e si articola in **cinque direzioni** (art. 2 del DPR n. 140/2009) e nell'**Ispettorato generale per la difesa del suolo** (2 Divisioni).

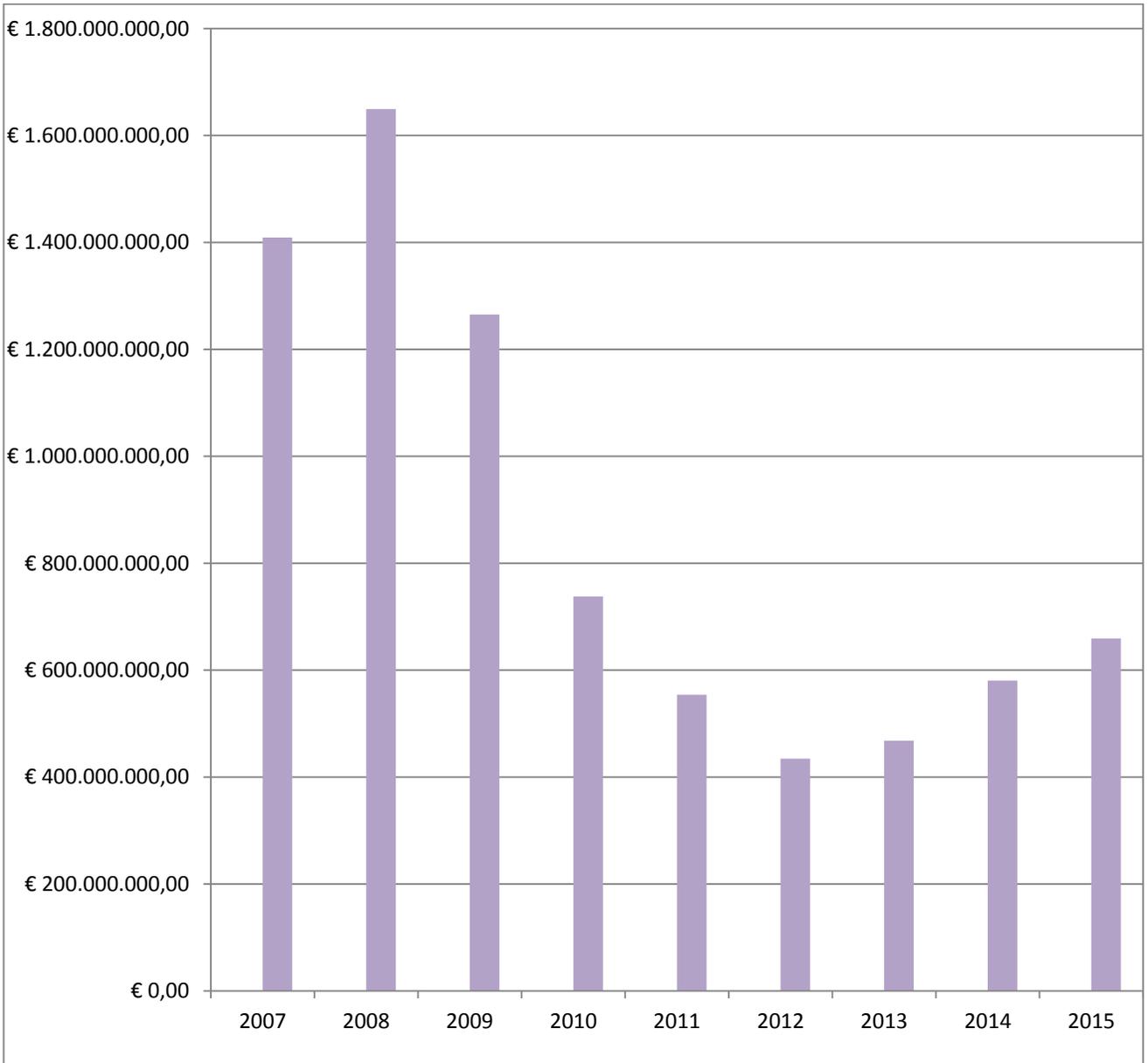
(...) **la rilevante quantità e la qualità delle funzioni attribuite ad ogni Direzione, fanno emergere, in maniera molto evidente, l'inadeguatezza di una struttura amministrativa che cerca di far fronte come può alla sempre maggiore specializzazione richiesta.**

Nell'attuale situazione **risulta essere sempre più difficile che il Ministero riesca a seguire in maniera adeguata problematiche normative, amministrative e procedurali, che riguardano ambiti di intervento e di presidio istituzionale sempre più complessi e che implicano risposte articolate e declinate a seconda degli interlocutori** per rispondere in maniera soddisfacente alle **istanze degli stakeholder di riferimento** (cittadini, comitati e associazioni ambientaliste, forze imprenditoriali sociali, mondo della università e della ricerca, ecc). **In sostanza, la domanda di sempre maggiore specializzazione risulta essere inversamente proporzionale all'offerta che l'Amministrazione è stata messa in grado di dare e che, nonostante tutto, continua a dare.**

Di recente è stato preannunciato un nuovo regolamento sul funzionamento del Ministero che farebbe tagli lineari agli Uffici delle cinque Direzioni, ma questa non può essere considerata una risposta che garantisca l'efficienza della macchina amministrativa e l'efficacia della sua azione.

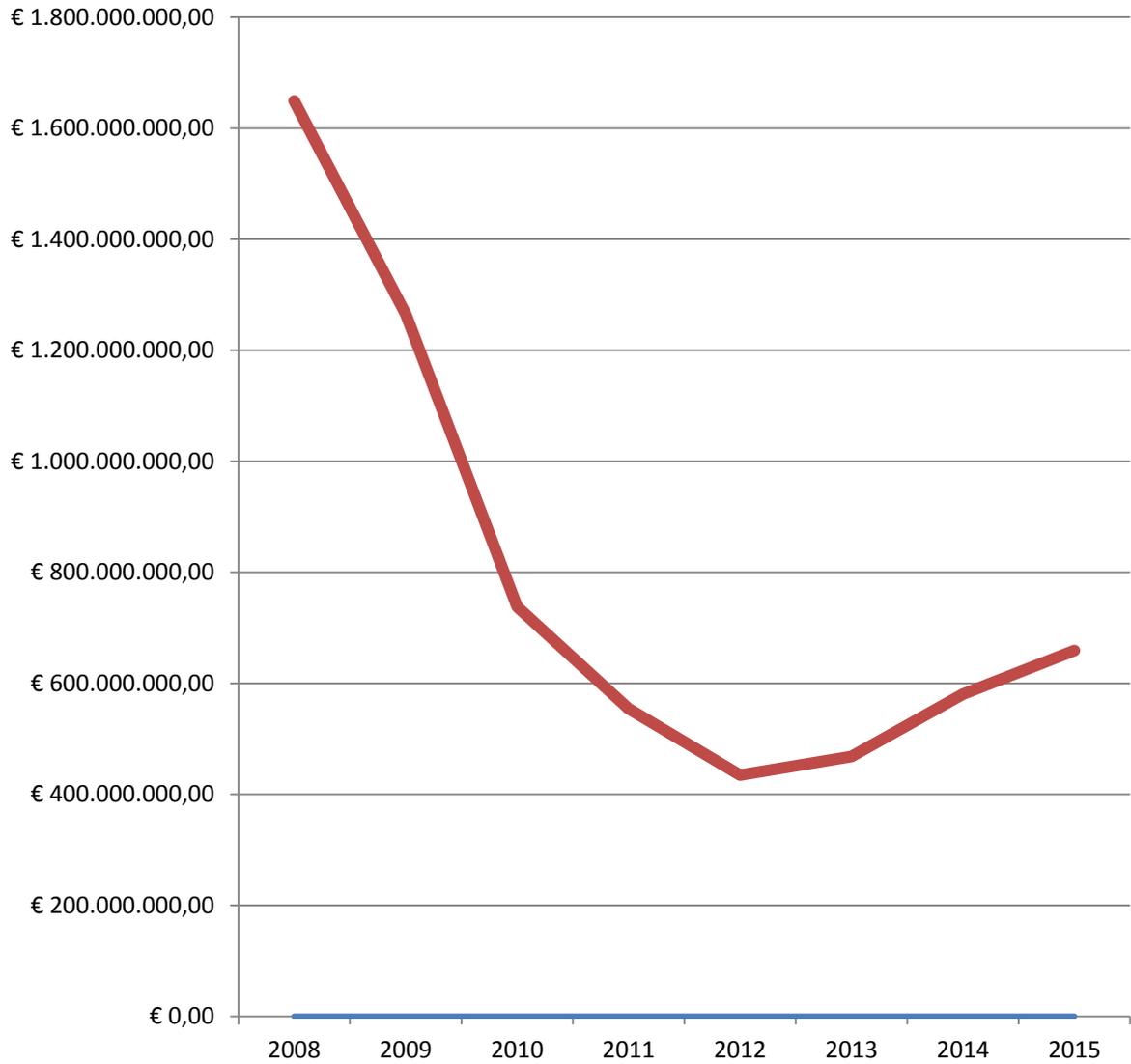
(...) si ricorda rispetto al **quadro organico del Ministero** che: 1. **nessun dipendente del Ministero è stato sinora assunto per concorso** specificamente finalizzato alle professionalità richieste per questo dicastero, ma che tutto il personale proviene da altre amministrazioni pubbliche per "contatti diretti", comandi, stabilizzazioni; 2. **il Ministero dell'ambiente ha le più alte percentuali tra i diversi dicasteri (oggi all'incirca in un rapporto 1 a 1) tra personale dipendente e precario.** Personale precario che tra l'altro è assunto non direttamente dal Ministero ma da società in house o da enti vigilati (come Sogesid o Ispra).

BILANCIO DI PREVISIONE - TABELLA N. 9



Annualità finanziarie

BILANCIO DI PREVISIONE - TABELLA N. 9

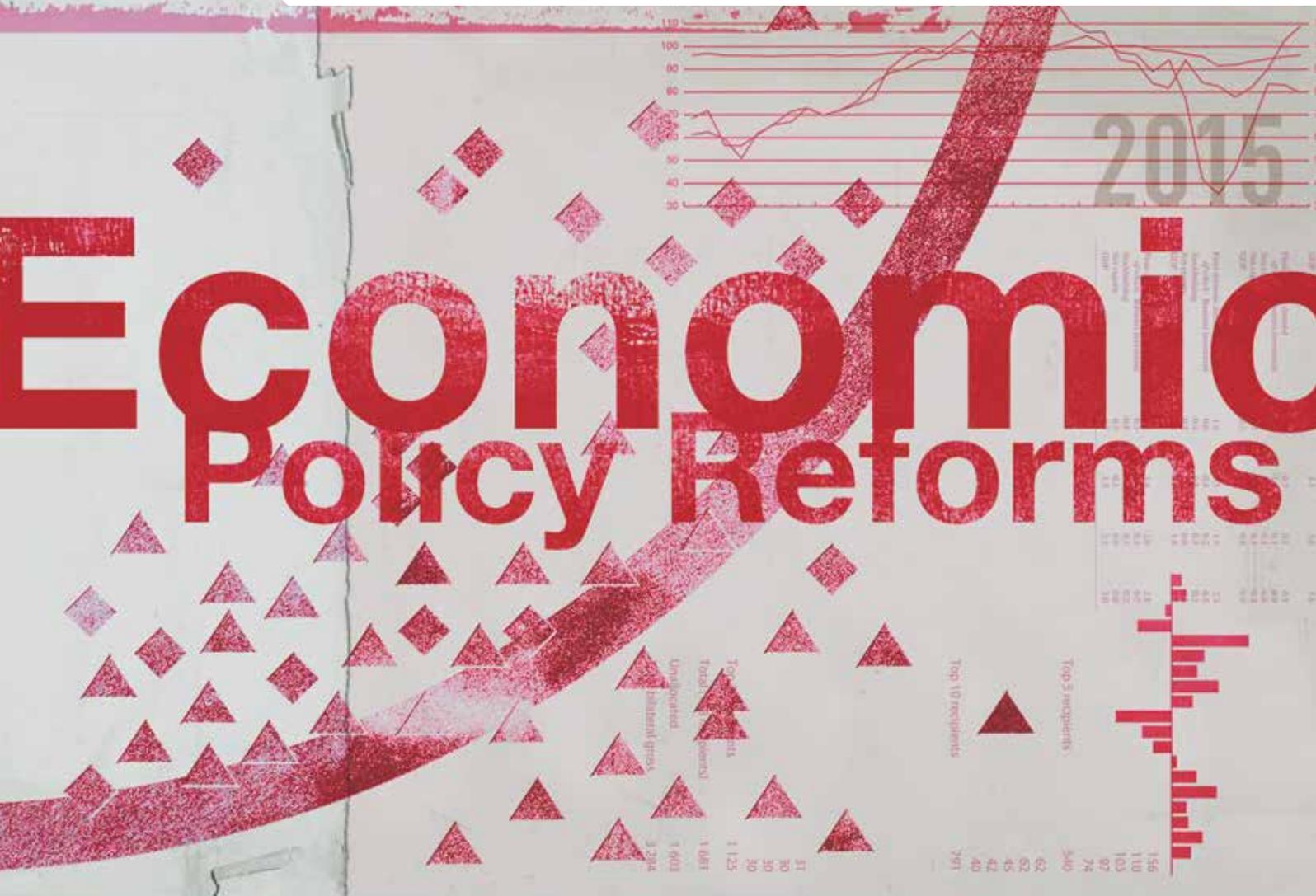




Economic Policy Reforms

Going for Growth

2015



<i>Chapter 3.</i> Pro-growth structural reforms, the environment and environmental policies	91
Main findings.	92
Introduction.	92
Economic growth is likely to put further pressure on the environment	93
Most pro-growth reforms will not substantially affect environmental pressures .	95
Environmental policies can be good for growth.	95
Notes.	101
Bibliography.	102

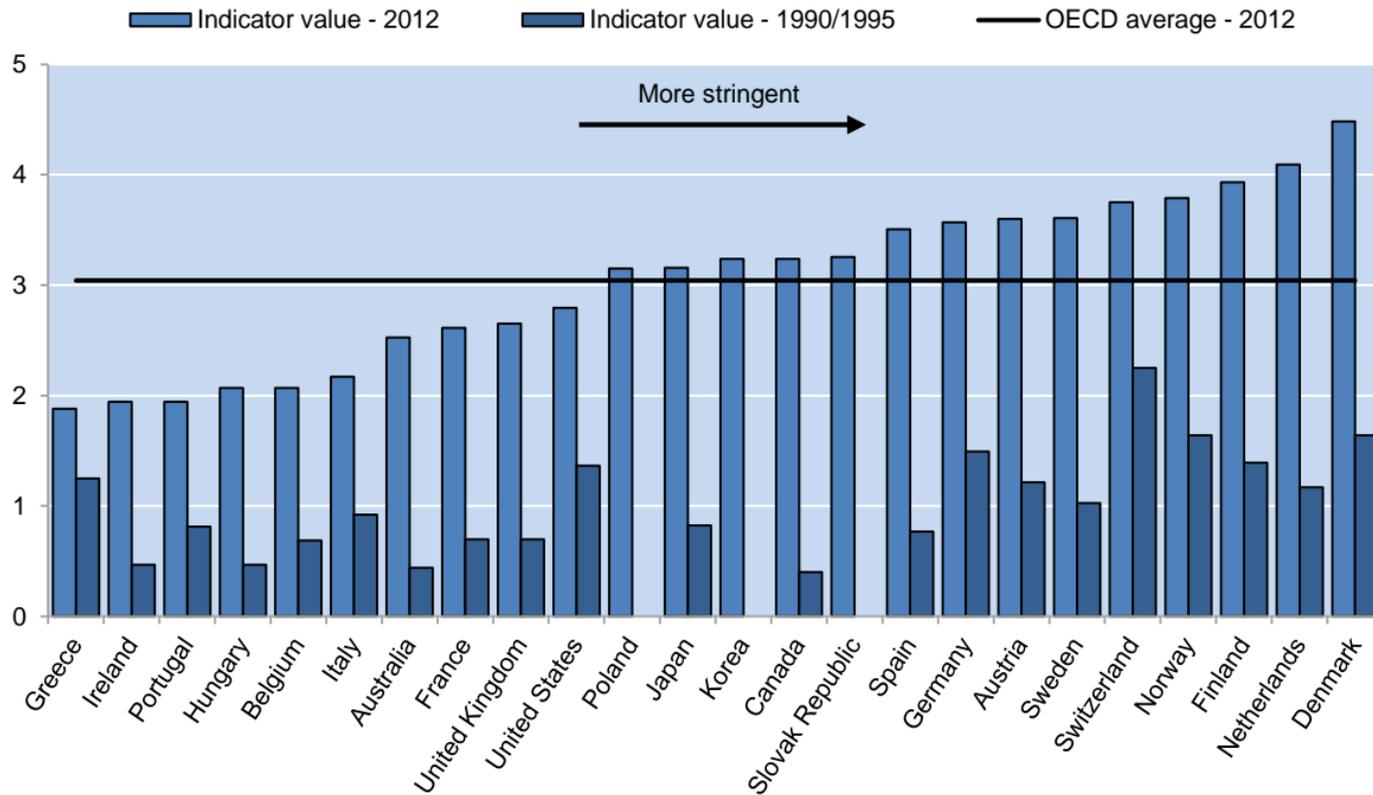


Do Environmental Policies Matter for Productivity Growth?

**INSIGHTS FROM NEW CROSS-COUNTRY
MEASURES OF ENVIRONMENTAL POLICIES
&\$%`**

Silvia Albrizio, Enrico Botta,
Tomasz Koźluk, Vera Zipperer

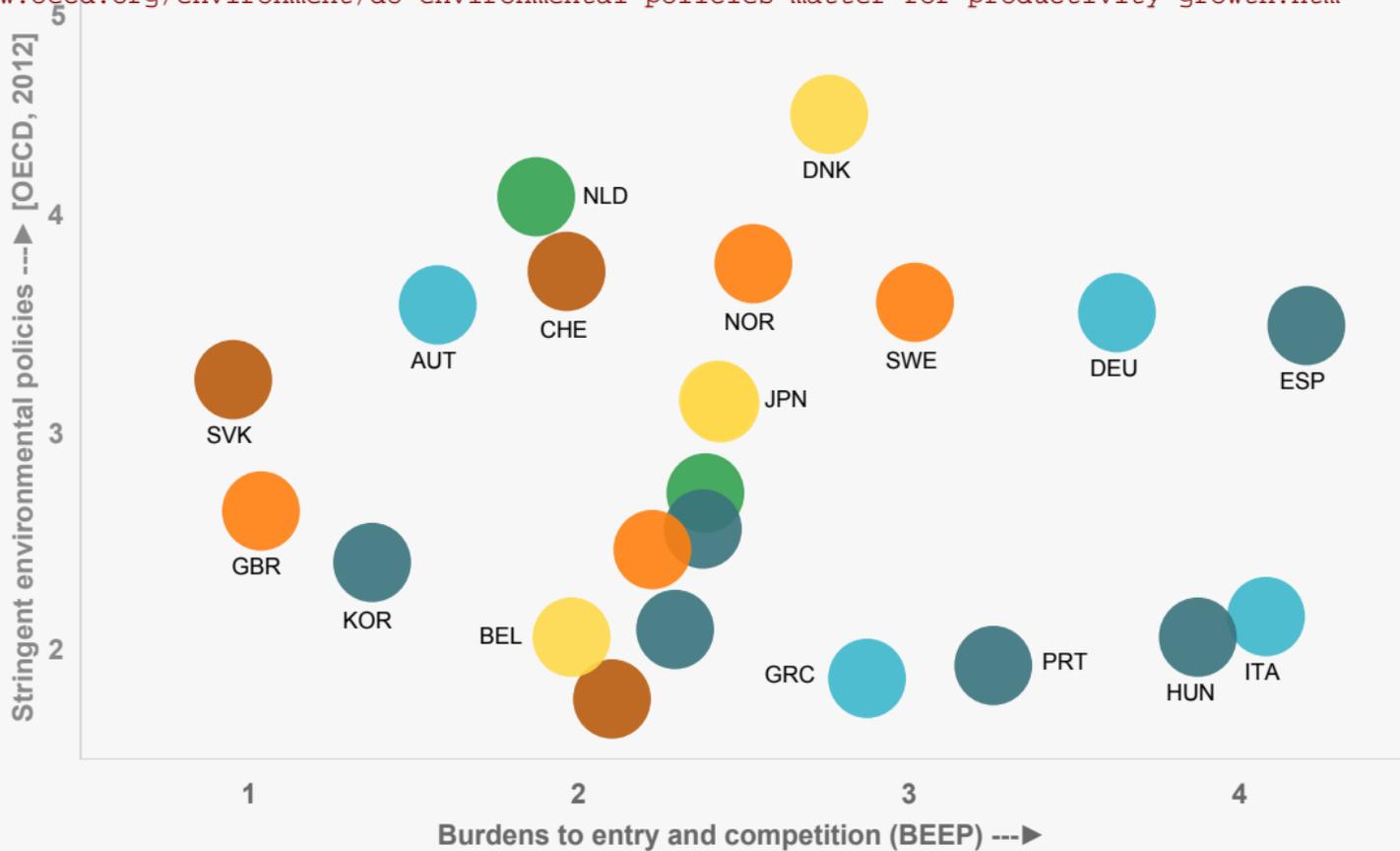
Figure 5. The stringency of environmental policies has been increasing across the OECD



49. Hence, the most important conclusions are twofold. **First, stringent environmental policies should not be expected to have detrimental effects on productivity, in particular if policies are well-designed. Second, there is no evident trade-off between policy stringency and competition-friendliness.** The design and implementation of stringent environmental policies can and should be geared toward paying due attention to barriers to entry and competition, making the greening of the economy consistent with continuing productivity growth.

BEEP Indicator - OECD EPS

www.oecd.org/environment/do-environmental-policies-matter-for-productivity-growth.htm



BEEP Indicator - WEF EPS score



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

Procedure di VIA e AIA. Possibilità di semplificazione

Codice Éupolis Lombardia. 2011C001/3

*Project leader: Alberto Ceriani
Assistente alla ricerca: Marina Riva*

RAPPORTO FINALE

Marzo 2012

Sezione dedicata alle principali criticità

Paragrafo riguardante agli attori istituzionali coinvolti nelle procedure autorizzatorie (p. 97 s.):

1. Scarso coordinamento tra tutti i soggetti interessati al procedimento per l'emissione dei pareri e dei giudizi di compatibilità ambientale, nonché per l'emissione delle autorizzazioni ambientali.
La molteplicità di rapporti che necessariamente devono instaurarsi tra tutti gli attori di un procedimento (di VIA e AIA in particolare) rende in particolare difficoltosa la raccolta e condivisione dei pareri previsti prima del giudizio finale e non sempre strumenti di semplificazione già esistenti quali la Conferenza dei Servizi riescono a garantire l'efficace coordinamento tra gli attori interessati dal procedimento.
2. Necessità di supporto, in termini di risorse umane competenti in materia ambientale ed in grado di gestire i procedimenti più complessi.
L'insufficiente dotazione di personale (non solo con riferimento agli uffici che gestiscono e coordinano la procedura valutativa e/o autorizzativa, ma anche di tutti i soggetti che partecipano, o dovrebbero partecipare, al procedimento) comporta un eccessivo carico di lavoro per i tecnici che sono chiamati a gestire le procedure.
Spesso tuttavia l'inadeguatezza delle risorse umane disponibili non è da intendere solo come carenza di personale, bensì come carenza di personale tecnico specializzato; di conseguenza è possibile attribuire il prolungamento dei tempi procedurali anche all'inesperienza del personale tecnico, a sua volta attribuibile anche al turn over degli operatori (sia per quanto riguarda l'Autorità Competente, sia per gli Enti territoriali coinvolti) che necessitano sempre di una fase transitoria per la formazione (...).
3. La qualificazione delle risorse umane preposte alla valutazione può giocare un ruolo chiave in un iter istruttorio, in quanto può accadere che l'esercizio della discrezionalità amministrativa sia lasciato all'individuo non sempre con piena potestà di rappresentanza dell'Ente di appartenenza.
4. Un altro fattore di criticità è legato alla diversità di approccio alle stesse tematiche tra diversi soggetti anche dello stesso livello di governo
5. A volte viene inoltre rilevato un eccessivo formalismo nella gestione dei singoli atti autorizzativi, che spesso sembra contare più del contenuto o del valore reale della proposta.



VALUTAZIONE COMPARATIVA DELLA DISCIPLINA
DI AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE
A LIVELLO EUROPEO E NAZIONALE:
EFFETTI SULLO SVILUPPO INDUSTRIALE DEL PAESE

Gennaio 2013

Tempistica per il rilascio dell'AIA (UE)

TABELLA 1 - TEMPISTICHE ITER AUTORIZZATIVO IN ALCUNI PAESI UE	
Stato Membro	Tempistiche registrate per il rilascio dell'autorizzazione
Italia	da 14 mesi fino a >5 anni
Belgio e Austria	1-12 mesi
Francia	2 anni
Germania	7-12 mesi
Regno Unito	4-9 mesi
Danimarca	6 mesi
Finlandia	> 6 mesi

Fonte: grafico tratto dal rapporto di Confindustria, "VALUTAZIONE COMPARATIVA DELLA DISCIPLINA DI AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE A LIVELLO EUROPEO E NAZIONALE: EFFETTI SULLO SVILUPPO INDUSTRIALE DEL PAESE" Gennaio 2013 (p. 16)

Validità temporale AIA

TABELLA 2 - DURATA AUTORIZZAZIONI IN ALCUNI PAESI UE

Stato Membro	Durata autorizzazioni
Italia	5 anni. Per imprese certificate 6 anni (ISO14001) o 8 anni (EMAS)
Belgio	15-20 anni
Francia	10 anni (formalmente)
Germania, Svezia, Polonia, Regno Unito	Non previsti specifici termini (eventualmente definiti nelle singole autorizzazioni)
Olanda, Austria, Romania	10 anni
Repubblica Ceca, Slovacchia, Spagna	8 anni

Fonte: grafico tratto dal rapporto di Confindustria, “VALUTAZIONE COMPARATIVA DELLA DISCIPLINA DI AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE A LIVELLO EUROPEO E NAZIONALE: EFFETTI SULLO SVILUPPO INDUSTRIALE DEL PAESE” Gennaio 2013 (p. 17)

Costi istruttori AIA

Chimica	Italia	Costo istruttoria: da un minimo di 2000 € per un piccolo impianto fino a oltre 250.000 € per un impianto più complesso Costi ispezioni: tra 5000 e 8000 €
	Germania	Costi istruttoria: variabili in funzione dell'investimento. max 2.500 € per investimenti sotto 0,5 M€, max 30.000€ per un investimento di 10 M€, max 125.000€ per un investimento di 60 M€. Costi ispezioni: da 1.000 a 10.000 €
	Olanda	Nessun costo per la richiesta di autorizzazione. Soli costi di "manodopera" per i controlli previsti
	Norvegia	Costi istruttoria: 10.000 € (per impianti di polietilene e poli propilene). Costi ispezioni di controllo: costi di lavoro (in ore lavorative)
	Svezia	Nessun costo. Sola tassa annuale di circa 10.000 € per impianti di cracker o polietilene.

Costi istruttori AIA

Settore	Stato Membro	Tariffe
Acciaierie	Italia	Costi istruttoria: da un minimo di 5.000 € (per una acciaieria a forno elettrico) a oltre 150.000 per un'acciaieria a ciclo integrale di competenza statale
	Francia	Nessuna tariffa
	Germania	Costi istruttoria: 19.000 € (grande acciaieria elettrica, con laminatoio)
	Spagna	Costi istruttoria da 1.500 € a 5.000 € (acciaierie a forno elettrico)
Carta	Italia	Costi istruttoria: mediamente 10.000-11.000 € per impianti minori e 15.000 per impianti medi fino ad un massimo di 16.000 €
	Belgio	Costi istruttoria da circa 125 € a 2.500 €
	Rep. Ceca	Costi istruttoria circa 1.000 €

Fer

rapporto OCSE sull'Italia del 2011: segnala che il valore del rapporto tra benefici e costi degli incentivi somministrati nel settore elettrico sarà pari a 0,6, nel 2020.

In parole povere, secondo le stime dell'Organizzazione, i costi del sostegno raggiungeranno per quella data un ammontare doppio rispetto ai benefici ambientali ottenibili.

▪

Fer

Lo stesso rapporto OCSE segnala poi che il peso e l'ammontare degli incentivi, nel nostro paese, è cresciuto di pari passo con la laboriosità e l'incertezza delle procedure amministrative propedeutiche al rilascio delle autorizzazioni necessarie all'installazione e all'esercizio degli impianti produttivi.

Fer

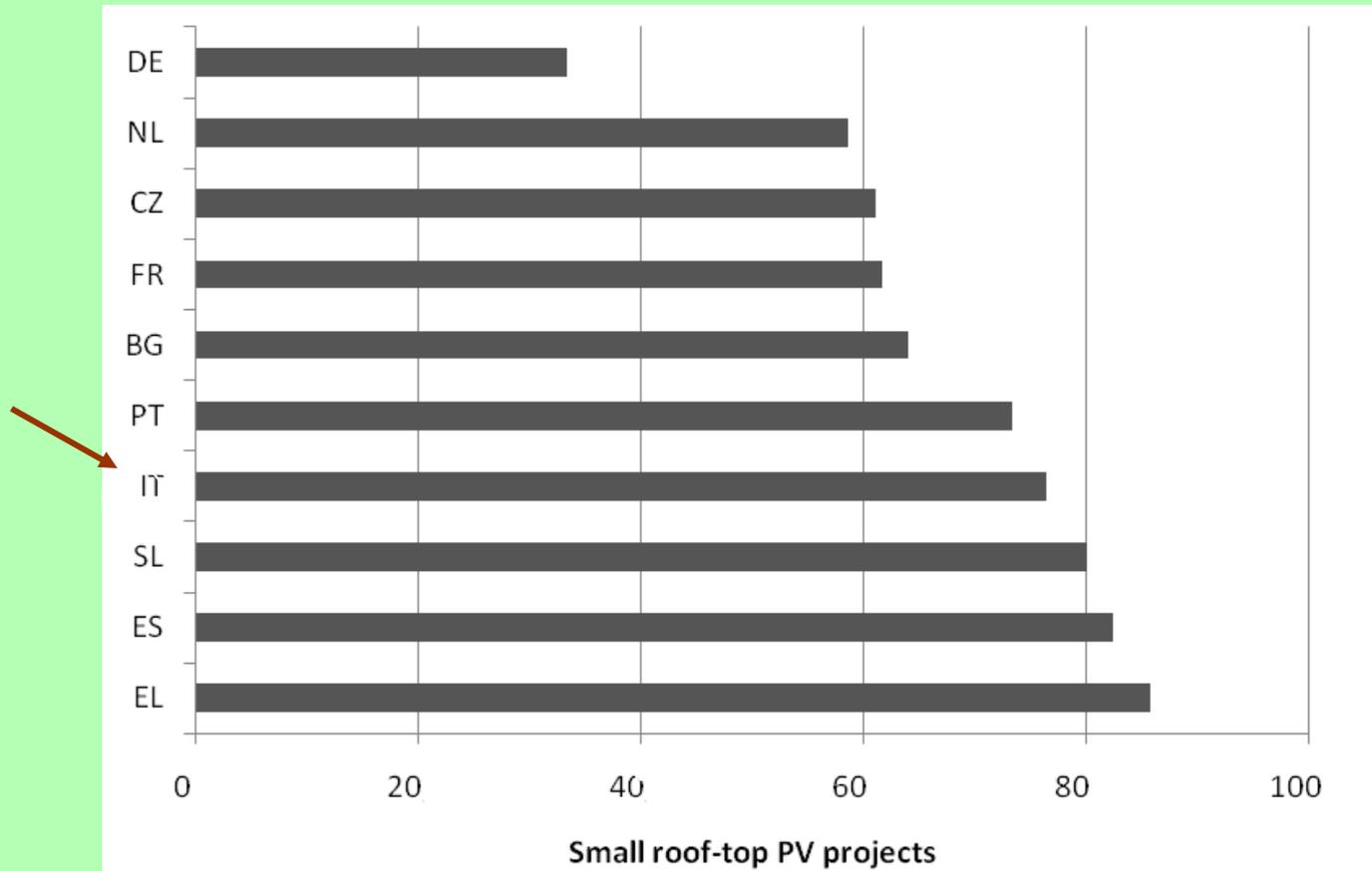
Il periodico Energia 24 (online, 15.2. 2012), rifacendosi alle stime di PV Legal (programma sostenuto dalla Commissione europea per rimuovere barriere allo sviluppo dell'energia fotovoltaica) riferisce che i costi burocratici, sempre nel settore esemplificativo del fotovoltaico, sono arrivati a coprire il 69% degli oneri necessari alla realizzazione ed all'avvio di un nuovo impianto, per la cui autorizzazione occorrono in media 82 settimane.

AU Fer

Per un piccolo impianto fotovoltaico integrato da installare sul tetto (meno di 5 kW), un esempio di *best practice*, sotto il profilo temporale, è tedesco: solo il **40%** del tempo totale necessario ad ultimare l'impianto (acquistare i componenti, installarli, collegarsi alla rete) è speso attendendo l'esito del procedimento autorizzativo.

In **Italia**, si tratta dell'**80%** quasi: peggio solo Slovenia, Spagna, e Grecia.

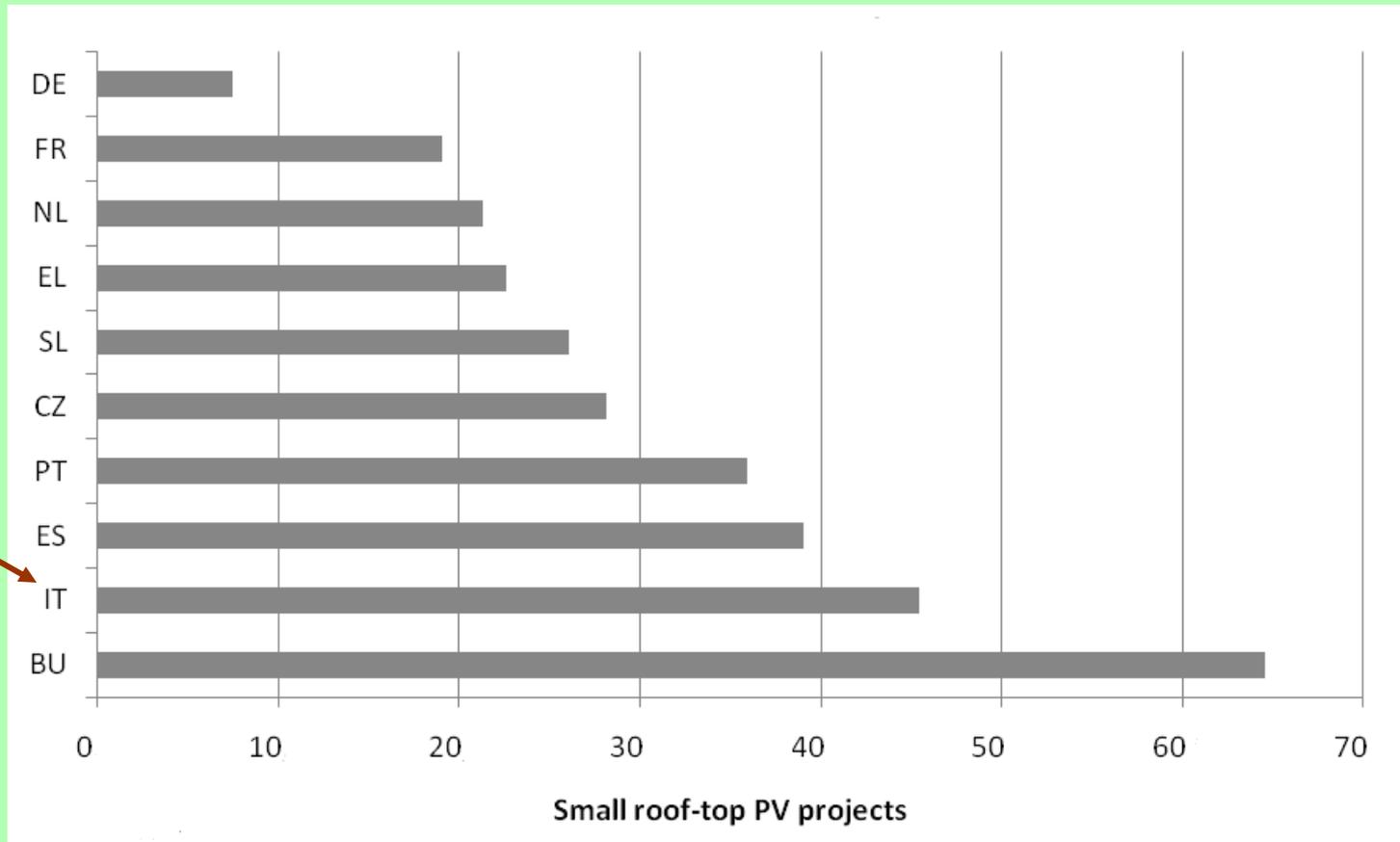
Waiting for permission as % of total project duration (FER)



Fonte: grafico tratto dal rapporto UE "Assessment of non-cost barriers to renewable energy growth in EU Member States - AEON", ECORYS 2010 (p. 23)

Source: PV Legal project.

Costs of permitting as % of total project costs (FER)



Fonte: grafico tratto dal rapporto UE "Assessment of non-cost barriers to renewable energy growth in EU Member States - AEON", ECORYS 2010 (p.31)

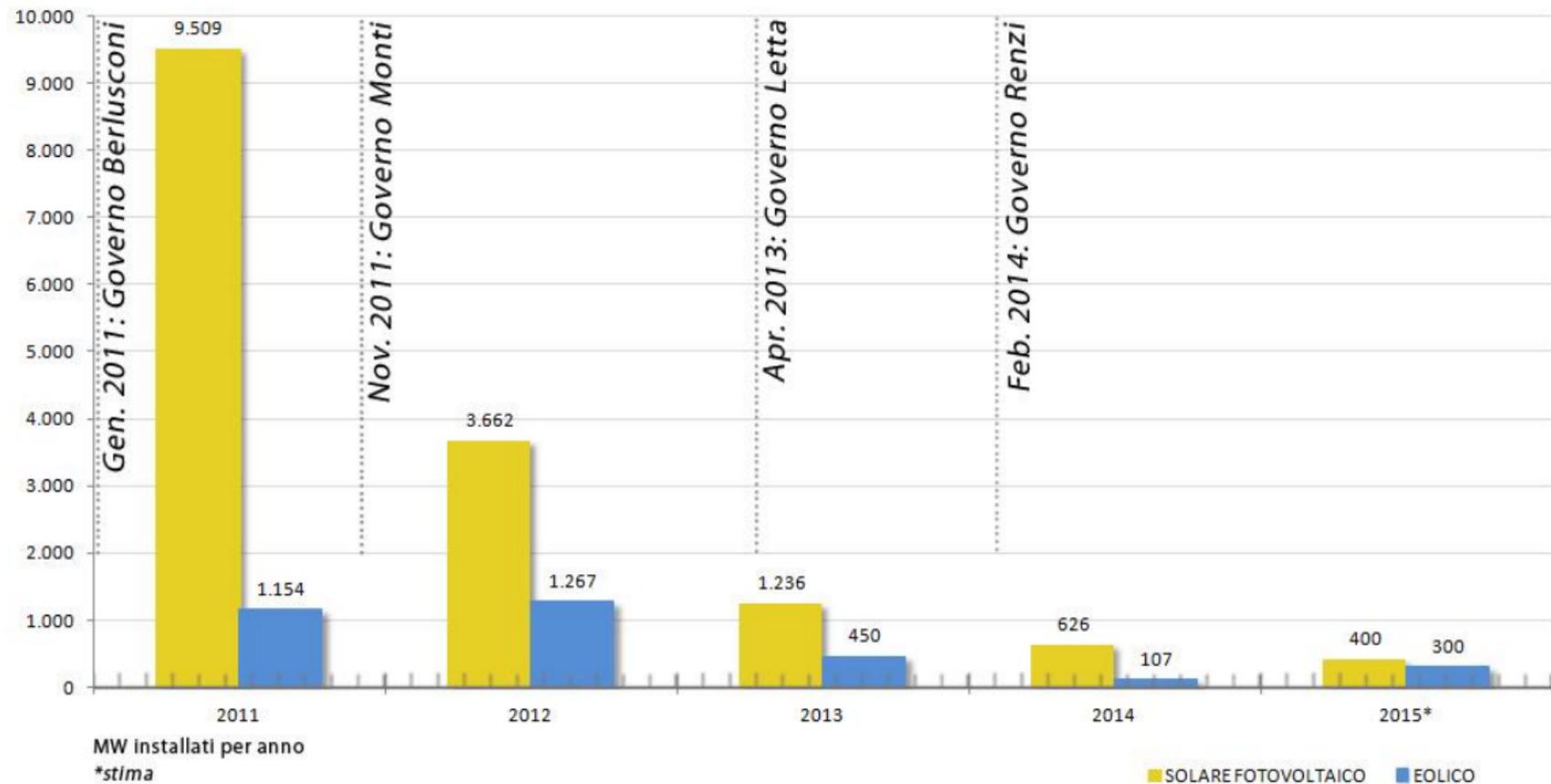
Source: PV Legal project.

ITALIA: L'ASSURDO STOP ALLE RINNOVABILI



LEGAMBIENTE

MW

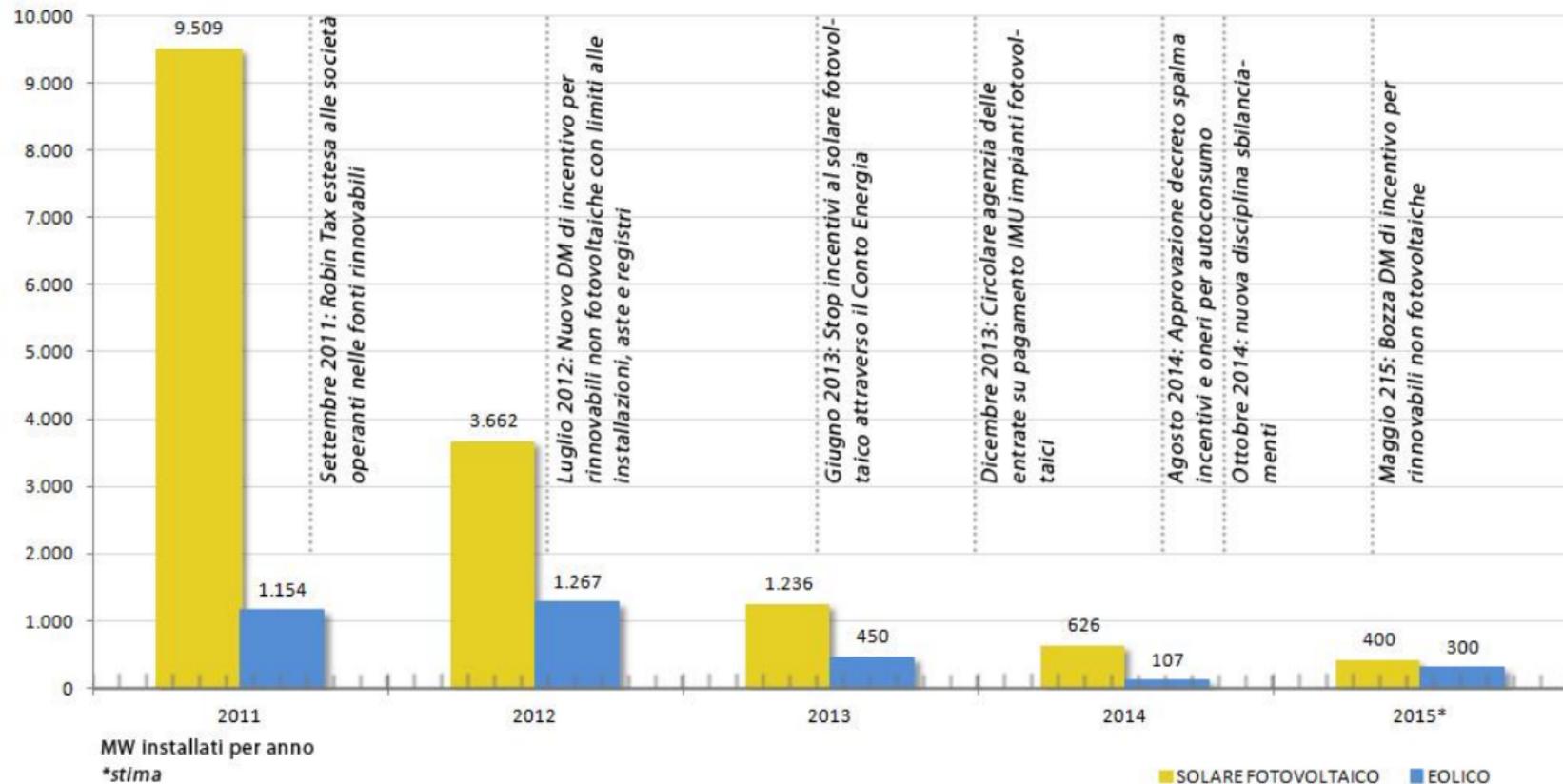


ITALIA: I PROVVEDIMENTI CONTRO LE RINNOVABILI

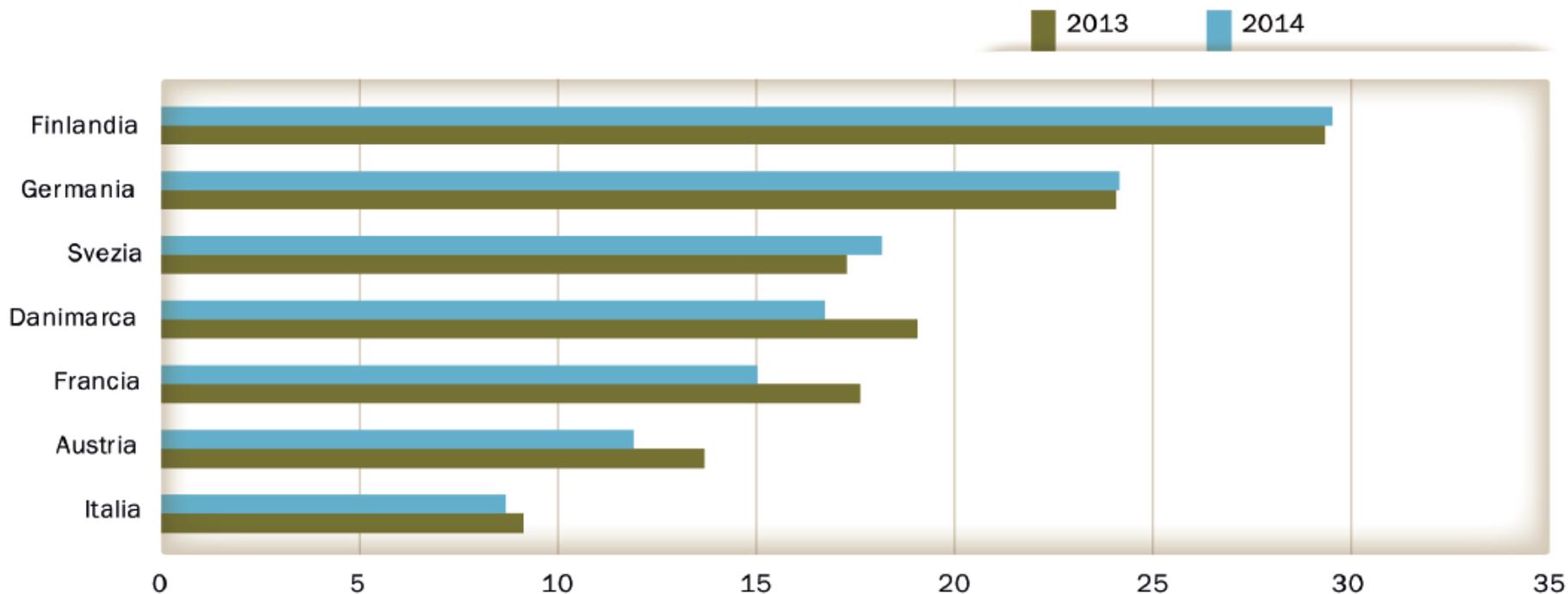


LEGAMBIENTE

MW



Spesa pubblica pro capite nella ricerca a fini ambientali in Italia e in altri Paesi europei, 2013-2014*



(*) Euro correnti alla parità dei poteri di acquisto. Per l'Italia il dato del 2014 è stimato

Fonte: elaborazione Fondazione per lo sviluppo sostenibile su dati Eurostat