ATTI PARLAMENTARI

X LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LXIX-*bis*
n. 2-*bis*

CORTE DEI CONTI

SEZIONE ENTI LOCALI

RELAZIONE SULL'ATTUAZIONE DA PARTE DEGLI ENTI LOCALI DELLE NORME RELATIVE ALLA DIFESA DEL SUOLO, DELLE ACQUE E DELL'ATMOSFERA DALL'INQUINAMENTO ED IN GENERALE ALLA TUTELA DELL'AMBIENTE

Deliberazione n. 297/1989

ad integrazione della Deliberazione e Relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio finanziario 1986 - Deliberazione n. 686/1988 (Doc. LXIX-*bis*, n. 2)

Trasmessa alla Presidenza il 23 marzo 1989

TIPOGRAFIA DEL SENATO

PAGINA BIANCA

Deliberazione n. 297/89 -

Corte dei Conti

SEZIONE ENTI LOCALI

Composta dai signori Magistrati:

Presidente: prof. Salvatore BUSCEMA

Componenti: dott. Nazareno FORTUNI, dott. Salvatore PICCOLO, dott. Mario ALEMANNO, dott. Mario D'ANTINO, dott. Massimo BUCCILLI, dott. Antonino SANCETTA, dott. Giuseppe Salvatore LAROSA, dott. Bartolomeo MANNA, dott. Antonio MAZZIOTTI GOMEZ de TERAN, dott. Mario GIAQUINTO, dott. Corrado VALVO, dott. Fernando SAVARESE, dott. Luigi LUZI, dott. Rita ARRIGONI PALLOTTA, dott. Umberto CAZZUOLA, dott. Luigi CONDEMI, dott. Enzo ROTOLO, dott. Guido MACCAGNO, dott. Lydia SPIEZIA, dott. Antonio CARUSO.

- nell'adunanza del 16 dicembre 1988;
- visto il r.d.l. 26 gennaio 1933 n. 241 convertito nella legge 8 giugno 1933 n. 733;
- visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934 n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;
- visto l'art. 13 del d.l. 22 dicembre 1981 n. 786, convertito nella legge 26 febbraio 1982 n. 51;
- vista la deliberazione n. 686 del 29 luglio 1988, con la quale questa Sezione ha approvato la relazione al Parlamento sulla gestione degli enti locali relativa

al 1986, facendo riserva di una relazione "ad hoc" in ordine all'attuazione da parte degli enti locali delle norme relative alla difesa del suolo, delle acque e dell'atmosfera dall'inquinamento ed in generale alla tutela dell'ambiente;

- vista l'ordinanza del Presidente della Sezione enti locali n. 141/1988, con la quale è stata fissata l'adunanza per la discussione della relazione specifica anzidetta;
- udita la relazione del Consigliere dott. Mario ALEMANNO;

C O N S I D E R A T O

- che la riserva anzidetta si è resa necessaria sia in rapporto alla specificità ed alla complessità della materia, per la quale vige un articolato sistema normativo che trova attuazione nell'attività deliberativa ed operativa degli enti locali, sia per l'opportunità di allungare i tempi dell'indagine al fine di condurla su un più esteso e qualificato numero di enti, accrescendone in tal modo il grado di significatività;
- che l'indagine non ha potuto giovarsi dei dati relativi ad ampie fasce del territorio nazionale per lo scarso livello di collaborazione palesato da una par-

te considerevole degli enti interpellati, segnatamente nelle regioni meridionali, ma che tuttavia essa costituisce pur sempre un valido e significativo "spaccato" dell'operato degli enti locali nella materia in questione, utile per individuare remore e difficoltà applicative ed operative e per saggiare lo stato della tutela dell'ambiente dall'inquinamento in sede locale;

- che la relazione di cui trattasi ha affrontato l'argomento sulla base della preliminare esposizione del quadro normativo relativo alle tre grandi aree della tutela del suolo, delle acque e dell'atmosfera, procedendo poi ad illustrare il quadro istituzionale-organizzativo dello Stato, delle regioni e degli enti locali e ad esporre quindi il risultato dell'indagine evidenziando i comportamenti sia provvedimentali sia operativi di detti enti ed i vari aspetti e problematiche propri di ciascuna delle cennate aree del pubblico intervento emersi in sede aplicativa, corredati di dati numerici ed integrati dall'esposizione delle modalità gestionali, delle tendenze evolutive e di quant'altro attenga ai comportamenti medesimi;
- che nelle considerazioni conclusive della relazione sono evidenziati tra l'altro, oltre il cennato fenomeno di "assenteismo" di una parte considerevole degli interpellati a fronte dei quesiti rivolti dalla

Sezione, il modesto grado di ottemperanza alla norma (art. 8 D.P.R. n. 915/1982) che impone l'obbligo di adottare apposito regolamento per la disciplina e la raccolta dei rifiuti solidi urbani, un diffuso ricorso allo strumento consortile là dove maggiore è il tecnicismo degli interventi, l'avvio sia pure stentato del censimento degli insediamenti industriali e del sistema fognario, la crescente tendenza ad una visione unitaria dell'emergenza "ambiente", il divario nord-sud nell'applicazione delle leggi e nella capacità propositiva, l'emersa tendenza in alcuni enti a giovarsi di proprio personale tecnicamente preparato agli specifici compiti ambientali;

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione enti locali:

- approva l'allegata relazione sulla tutela dell'ambiente dall'inquinamento;
- ordina che la medesima sia trasmessa ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

L'ESTENSORE
(F.to Mario ALEMANNO)

IL PRESIDENTE
(F.to Salvatore BUSCEMA)

INDAGINE SPECIFICA SULL'ATTUAZIONE IN SEDE LOCALE DELLE NORME DETTATE A DIFESA DELL'AMBIENTE DALL'INQUINAMENTO

Piano dell'indagine

1. Premessa.

2. Il sistema normativo-organizzativo vigente e la spesa pubblica per la difesa dell'ambiente dall'inquinamento.

3. Disciplina normativa e azione pubblica per la difesa del suolo.
   3.1. Il quadro normativo.
   3.2. Cenni sull'azione dello Stato.
   3.3. Cenni sull'azione delle regioni.
   3.4. Risultato dell'indagine in ordine all'azione delle province.
   3.5. Risultato dell'indagine in ordine all'azione dei comuni.

4. Disciplina normativa e azione pubblica conto l'inquinamento idrico.
   4.1. Il quadro normativo.
   4.2. Cenni sull'azione dello Stato.
   4.3. Cenni sull'azione delle regioni.
   4.4. Risultato dell'indagine in ordine all'azione delle province.
   4.5. Risultato dell'indagine in ordine all'azione dei comuni.

5. Disciplina normativa e azione pubblica contro l'inquinamento atmosferico.

5.1. Il quadro normativo.

5.2. Cenni sull'azione dello Stato.

5.3. Cenni sull'azione delle regioni.

5.4. Risultato dell'indagine in ordine all'azione delle province.

5.5. Risultato dell'indagine in ordine all'azione dei comuni.

6. Iniziative tendenti alla tutela indifferenziata dell'ambiente.

7. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

La crescente rilevanza dei problemi connessi con l'inquinamento dell'ambiente - a cominciare da quelli di prima emergenza delle discariche abusive, dell'inquinamento marino, dello smaltimento dei rifiuti industriali di natura nociva e delle emissioni di gas tossici nei grandi centri urbani (1) - hanno indotto la Sezione, nell'ambito dei propri compiti di informazione del Parlamento ed in presenza di specifiche competenze amministrative degli enti locali in materia, ad includere nel piano delle rilevazioni sulle gestioni del 1986 l'esame dell'operato di detti enti in applicazione della relativa disciplina normativa e a riferirne alle Camere con separata relazione.

Tenuto conto, peraltro, che la materia coinvolge direttamente le competenze dello Stato e delle regioni

---

(1) Da indagini svolte dal Ministero dell'Agricoltura e Foreste attraverso il Corpo forestale dello Stato è risultato che le discariche abusive sono nel nostro paese oltre 6.000 ed occupano complessivamente un'area di oltre 1.500 ettari. I rifiuti industriali nocivi, a loro volta, sono dell'ordine di almeno 5 milioni di tonnellate per anno (Atto Camera n. 3137/X Leg.ra del 10.9.1988).

e province autonome, la cui azione è spesso condizionante di quella degli enti locali, l'indagine è stata estesa, di fatto, all'intero quadro dei soggetti ed organi pubblici interessati: ministeri, comitati interministeriali, commissioni centrali e periferiche, assessorati regionali e delle province autonome, province e comuni.

Le considerazioni che seguono tengono conto delle indicazioni fornite, a richiesta della Sezione, dai ministeri competenti (dell'Ambiente, della Sanità, dell'Industria Commercio e Artigianato, del Bilancio e Programmazione Economica, dei Lavori Pubblici, della Marina Mercantile, dell'Agricoltura e Foreste), dai competenti organi delle Regioni a statuto speciale Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sicilia e di quelle a statuto ordinario Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo e Basilicata, nonchè dalla provincia autonoma di Trento e da un campione costituito da n. 21 Amministrazioni provinciali (2) e da n. 109 Amministrazioni comunali rientranti

(2) Trattasi delle Amministrazioni provinciali di Cuneo, Torino, Milano, Bergamo, Udine, Padova, Genova, Bologna, Modena e Forlì per il nord; Firenze, Pisa, Roma e Frosinone per il centro; Chieti, Campobasso, Potenza, Lecce, Catanzaro, Catania e Cagliari per il sud e isole.

nelle varie classi demografiche (dalla 5^ all'11^) e così distribuite per area geografica: 71 del nord, 20 del centro, 18 del sud e isole; e ciò rispetto ad un campione programmato iniziale di 98 comuni per il nord, 37 per il centro e 88 per il sud e le isole, come emerge dal seguente prospetto (3):

Incidenza delle risposte pervenute (campione effettivo) rispetto agli enti interpellati (campione iniziale)

Tipologia enti	Campione iniziale (A)	Campione effettivo (B)	% (B/A)
Amm.ni prov.li	31	21	67,7
Amm.ni com.li Nord	98	71	72,4
" " Centro	37	20	54,0
" " Sud	88	18	20,4
" " (TOTALE)	223	109	48,9
TOTALE	254	130	51,2

Non v'è dubbio che una estensione dell'indagine all'universo degli enti di competenza della Sezione avrebbe fornito dati più completi, sotto il profilo statistico, di quelli acquisiti, ma ciò avrebbe comportato difficoltà organizzative ed un allungamento dei

(3) Dei 254 comuni del campione inizialmente prescelto hanno risposto ai quesiti della Sezione in numero di b09, pari al 42,9% per cento di detto campione.

tempi dell'indagine, la quale si propone invece l'individuazione di fenomenologie e problematiche senza avere pretese statistiche.

Con tali precisazioni si illustrano nelle pagine che seguono il sistema normativo vigente e la relativa attuazione in sede locale, con accenni all'azione dello Stato e delle regioni.

2. L'organizzazione amministrativa vigente e la spesa pubblica per la difesa dell'ambiente

2.1. La legge 8 luglio 1986 n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente quale centro unitario dei compiti amministrativi dello Stato in materia di difesa delle risorse naturali dall'inquinamento e di promozione, conservazione e recupero delle condizioni ambientali in conformità agli interessi fondamentali della collettività, ha inteso perseguire lo scopo di ricondurre ad una visione unitaria l'azione pubblica a difesa dell'ambiente rispetto alla precedente legislazione.

Quest'ultima, in effetti, aveva riguardato detta azione tenendo nettamente distinti i settori d'intervento concernenti rispettivamente la difesa dell'atmosfera, delle acque e del suolo dall'inquinamento, con competenze amministrative statali per lo più plurime e disomogenee, causa non determinante ma anche non ultima di notevoli difficoltà applicative in sede locale.

Al nuovo dicastero spettano oggi compiti di coordinamento e d'indirizzo in materia di inquinamento atmosferico ed acustico, di tutela e risanamento delle

acque, di smaltimento dei rifiuti, di attività estrattive in cave e torbiere, di assetto del territorio e difesa del suolo, di protezione dell'ambiente marino e delle coste, di servizio geologico e di parchi naturali.

Un ulteriore passo verso la razionalizzazione di questo essenziale settore dell'intervento pubblico è stato fatto attraverso l'individuazione, ad opera del Ministero dell'ambiente, delle "norme tecniche e categorie di opere in grado di produrre rilevanti modificazioni dell'ambiente", in attesa dell'attuazione delle direttive comunitarie in materia (articolo 6 legge 349 citata).

Il sistema normativo vigente prevede in sostanza, per la politica a difesa dell'ambiente, un Ministero ad hoc come preminente centro di impulso e coordinamento e le regioni come principali responsabili della sua attuazione.

In buona misura, e più precisamente in tema di inquinamento idrico, smaltimento dei rifiuti solidi, gestione dei parchi e tutela dei beni culturali, il Ministero dell'ambiente si presenta come unico referente delle regioni per gli adempimenti di loro competenza e

responsabilità, mentre in altri settori (inquinamento atmosferico, assetto del territorio, difesa del mare e delle coste) tale funzione è esercitata dal predetto dicastero d'intesa con altre Amministrazioni dello Stato (Lavori Pubblici, Marina Mercantile, Sanità, Industria e Commercio).

La legge 349/86, in definitiva, è valsa a razionalizzare in notevole misura il settore della difesa ambientale, accorpando competenze prima eccessivamente frazionate e policentriche e fondendo in organismi unitari le rappresentanze degli enti territoriali ed istituzionali, e perfino di libere associazioni.

Sempre per quanto attiene all'intervento dello Stato in materia ambientale, v'è da aggiungere, per completezza di esposizione del quadro istituzionale, che, con decreto legge 12 novembre 1982 n. 829, convertito nella legge 23 dicembre 1982 n. 938, è stata attribuita al ministro per il coordinamento della protezione civile la facoltà di utilizzare, in occasione di calamità naturali o di eventi straordinari di particolare emergenza, le disponibilità del Fondo per la protezione civile, istituito all'art. 2 del decreto legge 10 luglio 1982 n. 428, convertito nella legge 12 agosto 1982 n. 547.

Rientrano in tale disciplina normativa, pertanto, anche gli interventi di riattazione delle condizioni generali dell'ambiente alterate da fatti straordinari della natura o dell'uomo, quali l'inquinamento delle falde acquifere, la presenza di discariche abusive di particolare pericolosità ecc.

Il relativo procedimento ha inizio con l'ordinanza con la quale il ministro per il coordinamento della protezione civile dichiara l'esistenza dello stato di emergenza sulla scorta delle segnalazioni dei competenti organi (Ministeri dell'ambiente, della sanità, della marina mercantile ecc., regioni interessate).

Seguono la progettazione delle opere di ripristino ed il trasferimento dei fondi necessari generalmente alla competente prefettura, la quale funge da organo di coordinamento in sede locale con gli enti interessati (regione, province, comuni ecc.).

Mentre, pertanto, l'utilizzazione da parte degli enti locali di somme aventi tale specifica destinazione è puramente eventuale, e comunque sporadica, la loro partecipazione è prevalentemente operativa, riducendosi ad una collaborazione tecnica a livello di progettazio-

ne delle opere necessarie ed alla messa a disposizione di personale, automezzi, apparecchiature e simili.

2.2. Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, gli investimenti dello Stato nel settore ambientale nel triennio 1983-85 sono ammontati a 1.727 miliardi, di cui 802 (pari al 46,4%) alle sole opere idrauliche, seguite da quelle di bonifica per 390 miliardi (22,7%), mentre la somma residua concerne opere igienico-sanitarie, di sistemazione dei territori montani e forestali e trasformazioni e miglioramenti fondiari (4).

Gli investimenti regionali, a loro volta, sono ammontati a 4.036,3 miliardi nel triennio 1982-84, di cui 2.195,2 miliardi, pari a 54,4%, per acquedotti, fognature ed altre opere igieniche e la restante somma per opere a difesa dei beni ambientali, naturali e forestali.

---

(4) Questi ed i successivi dati hanno la loro fonte nella Relazione generale sulla situazione economica del paese presentata al Parlamento dal Ministero del Bilancio e della programmazione economica.

Quanto agli enti locali, nel 1985 sono stati concessi mutui per 2.268 miliardi per opere igienico-sanitarie.

Sempre nel medesimo triennio 1983-85 i finanziamenti concessi in conto F.I.O. a progetti di difesa dell'ambiente sono stati pari a 3.071 miliardi, di cui circa la metà nel solo 1985.

Per il successivo triennio 1986-88 il CIPE ha deliberato, nel maggio 1988, un piano di finanziamenti per l'ambiente che globalmente ammonta a 3.231,9 miliardi, importo superiore del 5,2 per cento a quello del triennio precedente.

La voce di maggior "peso" finanziario risulta, per entrambi i trienni, quella relativa al disinquinamento (3.062,1 miliardi nei 6 anni, pari al 48,6 per cento, ossia quasi alla metà, della spesa globale di 6.303 miliardi).

Seguono per importanza le opere di sistemazione idraulica (1.173,1 miliardi nei due trienni, pari al 18,6 per cento, cui però vanno aggiunti 23,4 miliardi provenienti da fondi di finanziamento diverse dal FIO).

Il quadro completo degli interventi FIO è riprodot

to in modo più analitico nel seguente prospetto:

SETTORI DI INTERVENTO	1983	1984	1985	1986-1988
Sistemazione idraulica	181,6	61,6	90,6	839,3(*)
Acquedotti	101,8	212,8	145,2	259,8(**)
Disinquinamento	489,6	46,8	1090,2	1435,5
Difesa del suolo	22,2	208,6	94,1	99,2
Difesa ambiente	24,-	102,5	10,-	57,1
Forestazione	63,9	46,1	12,3	-
Smaltimento rifiuti	-	67,2	-	541,-
TOTALE	883,1	745,6	1442,4	3231,9

(*) da sommare 23,432 miliardi per finanziamento su fonti diverse dal FIO (art. 17, comma 34° L.F. 1988).
(**) da sommare 77 miliardi per finanziamento su fonti di diverse dal FIO (art. 17, comma 34° L.F. 1988).

2.3. Sebbene l'indagine faccia riferimento alla gestione 1986 degli enti locali, e si richiami pertanto alla legislazione vigente in quell'anno, giova un breve cenno alle più recenti iniziative legislative in materia.

Rilevante è stato nel 1987 il decreto-legge (reiterato) n. 361/1987, convertito nella legge 29 ottobre 1987 n. 441, recante disposizioni urgenti in materia di rifiuti, di natura sia precettivo-sanzionatoria, sia finanziaria, del quale è detto più dettagliatamente in prosieguo (§ 3.1.).

Successivamente la legge finanziaria 1988 (legge 11 marzo 1988 n. 67) ha autorizzato per lo stesso 1988,

in attuazione della legge 349/86, la spesa di 870 miliardi per un "programma annuale di interventi urgenti per la salvaguardia ambientale", di cui 160 miliardi per interventi nelle aree ad elevato rischio di crisi ambientale (articolo 7 legge 349 citata), 300 miliardi per il risanamento del bacino idrografico padano, 25 miliardi per altri bacini idrografici, 50 miliardi per l'istituzione di nuovi parchi nazionali, 75 miliardi per la progettazione e l'avvio di un "sistema informativo e di monitoraggio ambientale" finalizzato alla redazione della Relazione sullo stato dell'ambiente di cui alla legge 349/86, 20 miliardi per la carta geologica nazionale e il restante importo per progetti di "occupazione aggiuntiva di giovani disoccupati" connessi con la difesa dell'ambiente.

In esecuzione di detto disposto legislativo, il CIPE, con deliberazione 5 agosto 1988, ha approvato il "programma annuale 1988 di interventi urgenti per la salvaguardia ambientale" (G.U. n. 87/1988).

Il programma, nell'attribuzione delle quote di finanziamento fissate nella legge finanziaria 1988, definisce, per ciascun intervento, i criteri di priorità territoriale e settoriale per la selezione dei proget-

ti, ripartisce le risorse e definisce le procedure di finanziamento, attuando il raccordo con il programma triennale di salvaguardia ambientale.

In particolare, il programma 1988 definisce i finanziamenti per le aree ad elevato rischio di crisi ambientale (Napoli; Lambro, Olona e Seveso (5); Bormida), per il bacino idrografico padano ed altri bacini di rilevante importanza, per l'istituzione di nuovi parchi, per il sistema informativo e di monitoraggio ambientale, per l'occupazione giovanile nel Mezzogiorno e per la realizzazione della Carta geologica.

Rilevante è anche il decreto del ministro dell'ambiente 22 ottobre 1988, entrato in vigore il 15 novembre successivo, con il quale si disciplina l'importazione di rifiuti in Italia: di esso è detto più dettagliatamente in prosieguo (6).

---

(5) Per il disinquinamento del bacino idrografico dei fiumi Lambro, Olona e Seveso è stato approvato apposito piano quinquennale con D.P.R. n. 363 del 29.7.1988 (G.U. n. 78/1988).
(6) § 3.2.

3. Disciplina normativa e azione pubblica per la difesa del suolo

3.1. Il quadro normativo. Successivamente all'emanazione di norme organiche in materia d'igiene del suolo e dell'abitato (decreti reali 3 febbraio 1901 n. 45 e 27 luglio 1934 n. 1265) e di individuazione delle industrie insalubri (decreto del Ministro della Sanità del 23 dicembre 1976), è stato necessario attendere fino al 1982 per disporre di un testo normativo organico, qual è il D.P.R. 10 settembre 1982 n. 915, emanato in attuazione della delega conferita al governo con legge 9 febbraio 1982 n. 42, finalizzata al recepimento delle direttive CEE n. 442/75, 403/76 e 319/78 in materia di smaltimento dei rifiuti.

Qualificato lo smaltimento come "attività di pubblico interesse" (articolo 1), il D.P.R. n. 915 classifica i rifiuti in urbani e speciali, tossici e nocivi; ed è limitatamente ai rifiuti urbani che l'articolo 3 conferisce ai Comuni competenza esclusiva allo smaltimento - incombendo invece lo smaltimento dei rifiuti speciali agli stessi produttori - con obbligo di istituire, per il relativo servizio (da gestire direttamen-

te o mediante aziende municipalizzate ovvero mediante concessione) una apposita tassa commisurata alla superficie dei locali e delle aree serviti.

Riguardo tale tassa prevede l'articolo 21 del D.P.R. n. 915 del 1982 che il gettito complessivo di quest'ultima non possa superare il costo dei servizi stessi; che i Comuni debbano "tendere verso il conseguimento del pareggio tra gettito globale della tassa e costo di erogazione del servizio" e che "dal costo suddetto devono essere dedotte le entrate derivanti dal recupero e dal riciclaggio dei rifiuti sotto forma di materiali o energia".

Particolare attenzione presta il legislatore alla realizzazione e gestione degli impianti di smaltimento dei rifiuti urbani e di innocuizzazione ed eliminazione dei rifiuti speciali, per i quali sono previste l'approvazione del relativo progetto e l'autorizzazione alla gestione degli impianti stessi.

Le competenze sono distribuite come segue:

- allo Stato competono funzioni di indirizzo, promozione, consulenza e coordinamento, la predisposizione di criteri generali sulle metodologie di smaltimento, la determinazione di norme tecniche e di limiti di accet

tabilità, nonchè dei criteri generali per il rilascio delle autorizzazioni per lo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi, ed il coordinamento dei piani regionali;

alle regioni competono l'elaborazione, la predisposizione e l'aggiornamento dei piani di organizzazione dei servizi di smaltimento, l'individuazione delle zone in cui realizzare gli impianti, l'approvazione dei progetti degli impianti relativi ai rifiuti urbani e speciali, oltre ad una estesa attività autorizzatoria, statistica e normativa;

- alle province spettano compiti di controllo, in ciò avvalendosi anche delle unità sanitarie locali, dei servizi e presidi multizonali o, in mancanza, dei laboratori di igiene e profilassi;
- ai comuni spetta, come si è detto, l'attività vera e propria di materiale smaltimento dei rifiuti, nonchè l'adozione dei regolamenti concernenti l'individuazione delle aree da destinare allo smaltimento, la tutela igienico-sanitaria, il recupero dei materiali da riutilizzare e l'eliminazione dei rifiuti tossici e nocivi.

Successivamente all'istituzione del Ministero del-

l'ambiente è intervenuto il decreto legge 31 agosto 1987 n. 361, convertito con modificazioni nella legge 29 ottobre 1987 n. 441, recante disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti.

Esso non si è limitato a disciplinare l'uso dei sacchetti di plastica, la concessione del servizio di smaltimento dei rifiuti, le spedizioni transfrontaliere dei rifiuti ecc., ma ha inteso favorire il potenziamento degli impianti di smaltimento esistenti e la realizzazione di nuovi da un lato mediante la concessione di mutui da parte della Cassa depositi e prestiti agli enti locali interessati fino ad un limite massimo complessivo di lire 1.350 miliardi, dall'altro estendendo i benefici della legge 17 febbraio 1982 n. 46 alle imprese industriali che intendono modificare i cicli produttivi al fine di ridurre la quantità e la pericolosità dei rifiuti prodotti ovvero di agevolare il recupero dei materiali o quello energetico (in quest'ultimo caso dette imprese sono ammesse ai contributi ex art. 10 legge n. 308 del 29 maggio 1982).

Le disposizioni in questioni valorizzano inoltre il ruolo dinamico del Ministero dell'ambiente, laddove è prevista la nomina di un commissario "ad acta" in ca-

so di mancato esercizio da parte della regione del potere sostitutivo nei confronti degli enti locali non ottemperanti all'obbligo di adeguamento degli impianti (art. 4).

Rilevante anche la disposizione che impone al Ministero dell'ambiente di predisporre entro il 30 settembre 1988 la mappa completa delle discariche e degli impianti di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali, compresi quelli tossici e nocivi e stanzia all'uopo la somma complessiva di 2 miliardi di lire per il 1987 e di 3 miliardi per il 1988 (art. 6).

Più recentemente, con decreto legge 9 settembre 1988 n. 397, convertito con modificazioni nella legge 9 novembre 1988 n. 475, sono state dettate norme specifiche in materia di smaltimento dei rifiuti industriali.

In particolare, sono state dettate le modalità di smaltimento, da parte delle imprese industriali, di detti rifiuti, conferendo a queste ultime la facoltà di affidare a terzi il trattamento dei rifiuti stessi, di esportarli all'estero previo assenso del Paese importatore ovvero di servirsi di "appositi impianti polifunzionali a gestione pubblica, corredati di discariche, per la quota di rifiuti che non può essere distrutta".

Detti impianti sono realizzati in apposite aree delle regioni, le quali ne affidano la realizzazione, mediante concessione di costruzione e di esercizio, ad aziende municipalizzate, ad enti pubblici territoriali e loro consorzi ovvero a consorzi tra imprese.

Rilevante è anche la disposizione del medesimo D.L., la quale prevede la competenza dei comuni ad assicurare la raccolta differenziata dei rifiuti urbani consistenti in contenitori in vetro, metallo e plastica. Il servizio dovrà entrare in regime entro il 30 giugno 1989.

Per i contenitori e i sacchetti in plastica, in particolare, è prevista l'istituzione di consorzi obbligatori, a carattere regionale o "interzonale", ai quali partecipano i comuni e le aziende municipalizzate, le imprese che si occupano del riciclaggio e quelle produttrici dei contenitori e sacchetti.

Sull'attività dei consorzi esercitano la vigilanza le competenti regioni. Ove queste non provvedano, i consorzi sono istituiti dal Ministero dell'ambiente, in via sostitutiva, entro il 31 dicembre 1989.

Non meno rilevante è l'istituzione (art. 3) del catasto dei rifiuti speciali di origine industriale e

di quelli tossici o nocivi per la raccolta in un sistema unitario, articolato su scala regionale, di tutti i dati relativi ai soggetti produttori e smaltitori dei rifiuti; la gestione del catasto (le cui modalità dovranno essere definite dal Ministero dell'ambiente) può essere delegata alle province.

A fianco del catasto operano osservatori regionali.

3.2. Cenni sull'azione dello Stato. Con deliberazione del 27 luglio 1984 il Comitato interministeriale di cui all'articolo 5 del D.P.R. 10 settembre 1982 n. 915 ha fornito indicazioni per la classificazione, la raccolta, il trasporto e lo stoccaggio dei rifiuti, nonchè criteri e norme tecniche generali riguardanti gli impianti di trattamento e le caratteristiche dei prodotti di recupero ed il rilascio delle autorizzazioni per lo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi, ed infine i metodi di campionamento e di analisi.

Appare rilevante il decreto del Ministro dell'Ambiente 22 ottobre 1988, entrato in vigore il successivo 15 novembre, con il quale è stata disciplinata l'impor-

tazione di rifiuti in Italia, precisandosi che i produttori importatori dovranno darne comunicazione alla competente autorità dello Stato coinvolto nella spedizione e nel transito oltre che alla regione o provincia autonoma interessata, comunicazione che dovrà essere corredata dall'indicazione che il destinatario dei rifiuti è in possesso di una capacità tecnica adeguata allo smaltimento e della relativa autorizzazione.

Per quanto invece si riferisce all'export di rifiuti dall'Italia in paesi dell'area comunitaria, l'esportatore deve darne comunicazione alla regione o provincia autonoma in cui i rifiuti sono stoccati, oltre che alle autorità dei paesi di transito e di destinazione.

Solo eccezionalmente, giusta lo stesso decreto, è ammesso spedire rifiuti tossici o nocivi in paesi non rientranti nè nell'area comunitaria, nè in quella dell'organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

3.3. Cenni sull'azione delle regioni e province autonome. Nel 1987 il piano di smaltimento dei rifiuti, pre-

visto dalle richiamate disposizioni di legge, risultava attivato in 11 regioni (7) e nelle province di Bolzano e di Trento.

Alcune tra le leggi attuative hanno disposto la delega alle province di molte funzioni amministrative concernenti le autorizzazioni in materia di smaltimento dei rifiuti attribuita alle regioni (8), talchè in generale si è affermata la tendenza a riservare a queste ultime la funzione di pianificazione generale sull'organizzazione dei servizi di smaltimento.

Oltre che il piano generale, molte delle regioni hanno emanato, con legge, norme specifiche per lo smaltimento dei rifiuti solidi (9); funzione, questa che resta affidata, come da disciplina fondamentale, ai comuni.

Non mancano casi di norme integrative e di attuazione, procedure di controllo e di autorizzazione per lo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi contenute in un regolamento regionale emanato a completamento del piano regionale per l'organizzazione dei relativi servizi, approvato con legge (10).

---

(7) Trattasi delle regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Molise, Calabria e Sardegna.
(8) E' il caso del Piemonte, dell'Emilia-Romagna, delle Marche, del Lazio. In Piemonte, con L.R. n. 18/1986, alle province è stata delegata anche l'approvazione dei progetti ex art. 6 e 31 D.P.R. n. 915/1982. Così anche nel Lazio (L.R. n. 53 dell'11.12.1986).
(9) Così la Valle d'Aosta con L.R. 16.8.1982 n. 37.
(10) Vedasi il caso dell'Umbria (Reg. 24.8.1987 n. 45 seguito alla L.R. 24.8.1987 n. 44 di approvazione del piano).

Dà luogo a non poche perplessità la situazione del Mezzogiorno: la quasi totalità delle regioni non ha fornito alla Sezione risposta ai quesiti formulati sull'argomento; delle due sole regioni che hanno fornito notizie, la regione Abruzzo, alla data del luglio 1987, aveva approvato soltanto un "documento propositivo di massima" con atto della Giunta Regionale (11), palesando l'intento di avocare a sè l'approvazione degli "elaborati di progetto", mentre la Regione Basilicata ha adottato la prassi di approvare i progetti degli impianti di smaltimento e di rilasciare direttamente le autorizzazioni al trasporto dei rifiuti in attesa dell'emanazione del piano regionale di organizzazione dei servizi di smaltimento (12).

3.4. Risultato dell'indagine in ordine all'azione delle province.

3.4.1. Le attribuzioni e i compiti delle province sono

---

(11) Atto n. 7849/C del 29.12.1986, come da nota n. 2093/E dell'Assessorato all'Ecologia e tutela ambientale in data 16.7.1987.
(12) Tale piano non risultava ancora adottato nel novembre 1987 (nota del dipartimento Sicurezza Sociale n. 6432 22-3 del 9.11.1987).

spesso fissate in leggi regionali regolatrici della materia dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani e speciali e delle sostanze tossiche e nocive (13).

In qualche caso l'Amministrazione provinciale, per far fronte a tali attribuzioni, ha istituito un apposito ruolo tecnico di funzionari particolarmente formati nelle discipline ambientalistiche (14).

Tale personale è stato assegnato ad appositi servizi, con denominazioni diverse da regione a regione, con compiti di verifica e rilevamento nonchè ispettivi.

In generale tali compiti sono stati espletati in diretta collaborazione con i presidî multizonali e con le UU.SS.LL., anche in assenza di convenzioni.

Per ottemperare alle disposizioni di legge, le Amministrazioni provinciali si sono spesso adoperate per acquisire dati, nell'ambito della loro funzione di con-

---

(13) Così, ad esempio, ha fatto la Regione Friuli-Venezia Giulia con L.R. 5.4.1985 n. 19.

(14) L'Amministrazione provinciale di Udine, ad es., ha istituito un corpo di "tecnici ambientali" composto da 4 unità, e inseriti nel servizio Ecologia, provvedendo al loro addestramento con un corso di preparazione specifico. Il servizio aveva effettuato, al 18 aprile 1988, circa 1.600 sopralluoghi sulle n. 105 discariche autorizzate e sulle n. 219 abusive riscontrate nel territorio di competenza.

trollo, attraverso i Comuni interessati, non sempre ottenendo pronto soddisfacimento delle loro richieste.

In altri casi la regione competente ha delegato alla provincia le funzioni di carattere autorizzatorio previste dal sistema normativo sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e delle sostanze tossiche e nocive, sulla installazione e gestione delle discariche e degli impianti di innocuizzazione dei rifiuti speciali, sulle operazioni di stoccaggio provvisorio in azienda dei rifiuti pericolosi e sul trasporto in proprio dei rifiuti speciali non assimilabili agli urbani (15).

Più in generale, sono stati disposti accertamenti ed indagini sulla produzione e lo smaltimento di tutti i rifiuti, sui recuperi ambientali, sui dissesti idrogeologici, nonchè sull'utilizzazione delle scorie derivanti dai processi produttivi e sulle interazioni fra le discariche e l'ecosistema.

A tal proposito è da tener presente che, in linea generale, le iniziative adottate dalle province in materia si sono spesso fuse con quelle promozionali della difesa dell'ambiente (realizzazione di centri per lo smaltimento dei rifiuti, iniziative nelle scuole, nelle

(15) Così la Regione Piemonte con L.R. n. 18 del 1986.

comunità montane ecc.., per una maggiore sensibilizzazione della popolazione per i problemi del degrado ambientale e del rispetto della natura, seminari di studio, ricerche, studi e progetti ecc.).

Non risulta che le Amministrazioni provinciali si siano sempre avvalse del diritto, sancito dall'articolo 11, 2° comma, del D.P.R. n. 915 del 1982, di richiedere informazioni ai produttori e detentori di rifiuti potenzialmente tossici o nocivi; dove ciò è avvenuto, si è proceduto all'accertamento dei relativi illeciti ed alla irrogazione delle sanzioni amministrative previste dalla legge (16).

3.4.2 Per quanto concerne gli aspetti contabili, risposte hanno fornito un numero tanto scarso di enti da non costituire campione sufficientemente rappresentativo e,

---

(16) Così la prov. di Modena, la quale ha anche provveduto alla progettazione ed alla realizzazione di due discariche controllate per lo stoccaggio definitivo di rifiuti urbani e assimilabili nei comuni di Fanano e Zocca, previa assunzione di mutui con interessi a carico dello Stato.

come tale, oggetto di considerazioni di carattere generale.

E' interessante notare, tuttavia, come la provincia di Roma, sull'importo di 100 milioni stanziati sul capitolo 261 relativamente alla spesa per funzioni di controllo attraverso le UU.SS.LL. e altri servizi, abbia impegnato, nel 1986, soltanto 24,5 milioni, ossia circa un quarto, ed abbia eseguito pagamenti per 12,5 milioni.

Nessun pagamento è stato invece disposto dalla medesima provincia a fronte di impegni per 1.599 milioni assunti sul capitolo 243, relativo alle funzioni di rilevamento e controllo.

Sempre nell'esercizio 1986, la provincia di Modena, relativamente alle funzioni di controllo, ha eseguito pagamenti per 10,3 milioni a fronte di impegni e relativi stanziamenti per 110 milioni.

Anche nella spesa della provincia di Udine è dato riscontrare, per la medesima voce, che nel 1986 sono stati eseguiti pagamenti per 28,9 milioni a fronte di stanziamenti per 70 milioni e di impegni per 28,9 milioni.

Il Servizio Ecologia delle medesima provincia ha

comportato, per il 1986, una spesa di 191,5 milioni in termini di stanziamenti e di 182,5 milioni in termini di impegni e pagamenti.

Per il Sud, la provincia di Potenza ha segnalato di non aver disposto alcun pagamento nel 1986 per le funzioni di controllo (184,5 milioni stanziati, 164,5 impegnati).

3.5. Risultato dell'indagine in ordine all'azione dei comuni.

3.5.1. I comuni vanno ottemperando alla norma di cui all'art. 8 del D.P.R. n. 915/1982 sulla adozione di regolamenti per la disciplina e la raccolta di rifiuti urbani, ove siano individuati sia il perimetro di raccolta dei rifiuti, sia le modalità di trasporto e di smaltimento dei rifiuti tanto civili quanto industriali, e di questi ultimi anche i tossici ed i nocivi.

In particolare, delle 71 amministrazioni comunali del nord considerate, risultano aver dato ottemperanza al disposto di legge anzidetto n. 29 amministrazioni (pari al 40,8% del totale); delle 20 amministrazioni

del centro considerate, sono risultate adempienti in numero di 11 (pari al 55% del totale); delle 18 amministrazioni del sud e delle isole considerate, sono risultate adempienti in numero di 4 (pari al 22,2% del totale).

In media nazionale, sono risultate adempienti 44 delle 109 amministrazioni considerate, pari al 40,4%.

In molti casi al predetto regolamento è stata data una portata più ampia, estendendolo alla tutela dell'ambiente nel suo insieme e non limitandolo alla sola raccolta dei rifiuti solidi (17).

3.5.2. La raccolta differenziata dei rifiuti urbani va trovando una sempre più puntuale applicazione da parte degli enti.

Occorre peraltro distinguere, in proposito, tra rifiuti riciclabili (la cui separata raccolta può alle-

---

(17) E' il caso, ad esempio, del comune di Vicenza, che ha adottato un "regolamento per la disciplina del servizio di igiene ambientale".

viare le difficoltà di smaltimento nelle discariche) e rifiuti pericolosi perchè tossici o nocivi:

a) la raccolta dei rifiuti di materiale riciclabile (vetro, carta, lattine, ferro, ecc...) è adottata ormai dalla quasi totalità degli enti dell'area del centro-nord, mentre va diffondendosi più lentamente nell'area del sud-isole;

b) è ancora modesto il numero degli enti che hanno attuato la raccolta differenziata di rifiuti urbani pericolosi (medicinali scaduti, pile, batterie, materiale con speciale classifica di pericolosità). Soltanto 29 dei 109 enti presi in considerazione, infatti, hanno dichiarato di aver attuato tale differenziata raccolta.

L'indagine ha tra l'altro messo in luce che, per quanto concerne lo smaltimento dei rifiuti speciali e di quelli pericolosi, previa raccolta differenziata dei medesimi, le amministrazioni comunali sono attualmente in una fase organizzativa e di prima adozione delle misure necessarie, mentre laddove il servizio è stato attivato, esso è tuttora in corso di perfezionamento e di assestamento.

Riguardo i prodotti pericolosi si pone il problema

dello smaltimento finale, quasi ovunque tuttora in fase di studio ovvero attuato mediante soluzioni provvisorie.

I rifiuti non pericolosi, ove raccolti in modo differenziato, sono in alcuni casi venduti alle industrie di trasformazione (18) e si risolvono in tal modo in entrate patrimoniali.

Quanto alle modalità attuative, è stato accertato che la raccolta del vetro e della carta avviene, generalmente, in speciali contenitori posti in numero adeguato nei centri cittadini, mentre per i medicinali scaduti v'è la tendenza a raccoglierli all'interno o nella immediata prossimità delle farmacie.

In determinate aree (Emilia-Romagna) lo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi avviene ad opera degli stessi produttori, attraverso l'utilizzazione di imprese ed enti a ciò autorizzati dalla regione, ai sensi del D.P.R. n. 915/1982.

In alcuni casi è in via di adozione una normativa

(18) Così in Emilia-Romagna (es.: Comune di Imola).

"ad hoc" per la istituzione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani pericolosi (la norma regolamentare ha riguardato in alcuni casi anche l'applicazione della tassa per la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi urbani).

Sono anche emerse difficoltà, lamentate da più di un comune, nel reperimento di discariche per gli stessi ordinari rifiuti solidi urbani.

3.5.3. Per quanto concerne il modello organizzativo adottato per il servizio di raccolta e per quello di smaltimento dei rifiuti, l'indagine ha posto in luce che, delle 44 amministrazioni comunali che hanno fornito risposta a tale specifico quesito della Sezione, più della metà hanno affidato in gestione il servizio di raccolta ad aziende municipalizzate; che soltanto meno di un quarto hanno adottato una forma diretta di gestione; che le restanti hanno affidato la gestione del servizio in concessione ovvero, in misura minima, a consorzi fra enti locali.

Anche per lo smaltimento dei rifiuti prevale lo strumento gestionale dell'azienda municipalizzata, ma altrettanto diffusa ed in via di espansione è la forma

gestionale del consozio tra comuni (19).

3.5.4. I compiti di controllo sono stati per lo più espletati in due distinti ambiti: il primo imperniato sul censimento delle unità produttive in relazione alle autorizzazioni per gli scarichi liquidi e aeriformi e per lo smaltimento dei rifiuti prodotti; il secondo relativo a sopralluoghi, prelievi ed analisi, eseguiti quasi sempre in collaborazione con le UU.SS.LL. competenti, al fine di verificare il rispetto dei limiti imposti dalla vigente legislazione.

Per quanto concerne il censimento, esso, laddove viene attuato, è anche diretto ad accertare l'esistenza di discariche abusive di rifiuti, di cave abbandonate o altre aree dismesse, ai fini di un eventuale intervento, a carico dei proprietari, di bonifica e recupero ambientale d'intesa con la competente amministra-

(19) Si citano, a titolo esemplificativo, i consorzi CIME, Provinciale Est-Milanese e CIVIT, i quali servono rispettivamente i comuni operanti nelle aree provinciali di Mantova, Milano e Verona.

zione provinciale, in conformità a quanto prescrivono il D.P.R. n. 915/1982 e le leggi regionali.

3.5.5. Presso alcuni enti è tenuto in evidenza il progetto di un impianto di trattamento ecologico dei rifiuti urbani, che prevede nel processo di smaltimento le fasi della selezione e del recupero (20).

E' chiaro che tale opera, laddove viene attuata, è direttamente connessa con quella di preventiva raccolta differenziata di materiali riciclabili, quali la carta, il vetro, il ferro, ecc.

Si è notato che la tendenza è proprio quella di privilegiare la massima selezione possibile di materiale riciclabile al momento della raccolta più che in quello dello smaltimento, giacchè in tal modo si realizza il duplice risultato positivo di consentire sia un alleggerimento della massa di rifiuti da eliminare - in un contesto di carenza di discariche (lamentato da

---

(20) A questa tipologia corrisponde il progetto elaborato dal comune di Verona, che prevede il recupero di fonti di energia sotto forma di biogas, di elettricità, di calore. Esso comporta una spesa di 90-100 miliardi, da finanziare in parte con mutui agevolati ex D.L. 361/87 (convertito nella L. 441/87) e L. 308/82.

molti enti) e di inceneritori -, sia un introito finanziario determinato dalla vendita dei rifiuti raccolti in modo differenziato.

3.5.6. L'obbligo di fornire alla competente regione tutte le informazioni sullo smaltimento dei rifiuti trova generalmente ottemperanza in talune regioni attraverso l'invio dei dati all'Amministrazione provinciale preposta al rilevamento ed alla elaborazione dei dati ambientali di interesse provinciale, nell'ambito del coordinamento regionale (21).

Laddove il servizio di smaltimento dei rifiuti avviene tramite azienda municipalizzata ovvero mediante consorzio intercomunale, i dati relativi sono spesso forniti direttamente da tali enti per conto del comune.

3.5.7. Non mancano casi, invero poco frequenti, di razionalizzazione dei processi di intervento attraverso la programmazione di medio periodo del servizio di di-

(21) Così, ad esempio, nei comuni del Veneto, in ossequio al disposto dell'art. 5 della L.R. 16.4.1985, n. 33, contenente "norme per la tutela dell'ambiente".

fesa del suolo (22).

Su tali documenti, che indicano le linee direttrici di sviluppo del servizio e tendono a realizzare una gestione economica e razionale, poggia il bilancio annuale di previsione delle aziende interessate.

3.5.8. Relativamente agli aspetti finanziario-contabili, va segnalato quanto segue:

a) quanto alle entrate, è stato constatato che da molti enti viene attuata la massima compressione delle fonti esterne di finanziamento, valorizzando gli introiti della tassa relativa ed altre fonti finanziarie interne (23);

b) la spesa per la difesa del suolo in tutte le sue articolazioni ha fatto registrare, nel 1986, un alto tasso di smaltimento degli stanziamenti relativi (in termini di impegni) e degli impegni (in termini di pagamenti).

---

(22) E' il caso del "piano-programma pluriennale" formulato, per l'area di un quadriennio, delle aziende municipalizzate del comune di Vicenza per il "servizio di igiene ambientale", piano-programma che si articola in un "piano pluriennale degli investimenti" e in un "programma dei finanziamenti" e che è completato da un "bilancio pluriennale previsionale" di pari durata.

(23) Così, ad esempio, il comune di Vicenza ha fatto ricorso, nel 1986, a fonti esterne per 750 milioni sui 4.540 milioni preventivati nel quadriennio 1984-87, ossia per il 16,2%, mentre il restante 83,8% è stato coperto con ricavi da attività smobilizzate, con il parziale utilizzo degli accantonamenti del fondo di trattamento di fine rapporto del personale.

Da un campione di 75 enti, infatti, risulta che gli stanziamenti iscritti nei rispettivi bilanci per tale area di spesa sono stati impegnati, nell'esercizio 1986, nella misura del 97,1%.

Disaggregato tale dato per grandi aree geografiche, risulta che il più alto tasso d'impegno si è verificato, sempre sulla base di detto campione (11 enti sui 75 del campione), nel sud e nelle isole (99,2%), il più basso nel nord (96,6% riferito a 49 enti sui 75 del campione).

Per quanto concerne, in particolare, i comuni della classe XI, i dati relativi a Milano ed a Genova (24) evidenziano un altissimo tasso d'impegno degli stanziamenti: rispettivamente 99,5% e 99,9%.

Per i pagamenti non sono invece possibili raffronti, non disponendosi dei dati relativi ai residui passivi accertati nell'esercizio 1986.

Area geografica	N. Comuni del campione	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	% b/a	Pagamenti (c)
Nord	49	278.472,5	269.113	96,6	217.139
Centro	15	58.862,0	57.998	98,5	53.178
Sud/Isole	11	21.929,0	21.766	99,2	19.268
TOTALI	75	359.263,5	348.877	97,1	289.585

(24) I comuni di Torino, Roma, Napoli e Palermo non hanno fornito i dati relativi alla difesa del suolo.

4. Disciplina normativa e azione pubblica contro l'inquinamento delle acque

4.1. Il quadro normativo. In materia d'inquinamento idrico è fondamentale la disciplina recata dalla legge 10 maggio 1976 n. 319 (cosiddetta legge Merli), successivamente modificata con Dècreto Legge 10 agosto 1976 n. 544, convertito nella legge 8 ottobre 1976 n. 690.

La menzionata disciplina, che costituisce il primo serio tentativo di definire un quadro normativo organico per il recupero della qualità delle acque, ha riguardo agli scarichi di qualsiasi tipo, all'organizzazione dei pubblici servizi di acquedotto, fognàtura e depurazione, ai piani (generale e regionali) di risanamento delle acque ed al rilevamento della qualità delle acque.

In precedenza, l'intervento finanziario pubblico si era indirizzato soltanto verso le opere idro-igieniche, più specificamente con la legge n. 589 del 1940 (cosiddetta legge Tupini, più volte rifinanziata dallo Stato fino alla legge n. 1090 del 1966 e all'interno di normative speciali (Napoli, Venezia, calamità naturali)

o di diverso contenuto (urbanizzazione primaria).

La metodologia degli interventi di questo periodo è da considerarsi "a pioggia" per la sua frammentarietà e per la mancanza di un piano organico di tutela dell'ambiente, ma la spesa si è ugualmente rivelata proficua a causa dell'arretratezza di infrastrutture di questo tipo in sede locale.

Tale lacunosa impostazione è stata superata, come si diceva, con la legge n. 319 del 1976, della quale rileva la visione metodologica di programmazione settoriale in un quadro normativo che, in attuazione del dettato costituzionale, affida la competenza in materia di acquedotti e di lavori pubblici di interesse regionale alle regioni e quella "in materia di interesse esclusivamente locale" ai comuni e alle province.

La legge 319, infatti - coeva alla legge n. 335 di disciplina della contabilità delle regioni e dunque rispondente alla medesima impostazione programmatoria di quest'ultima -, delinea i contorni della funzione pubblica in materia di tutela dall'inquinamento attribuendo compiti amministrativi ai diversi livelli dell'ordinamento, chiama i privati all'assunzione di oneri specifici per coprire i costi di gestione dei servizi igie

nici degli enti locali, pone le premesse per l'autofinanziamento dei servizi di smaltimento dei rifiuti liquidi, andando al di là dello stesso D.P.R. n. 915 del 1982 in materia di smaltimento dei rifiuti solidi (il quale razionalizza la disciplina della già esistente tassa raccolta smaltimento di tali rifiuti); introduce, infine, il metodo della programmazione nelle politiche di difesa dell'ambiente.

Carenze normative, decisionali e operative delle regioni, che non hanno recepito il "messaggio" scaturente dalla 319, hanno spinto lo Stato verso posizioni sempre più accentratrici, prima con l'art. 37 delle legge finanziaria n. 843 del 1978, poi con la legge n. 650 del 1979 (25).

---

(25) Questa concedeva 2.000 miliardi per mutui da contrarre con la Cassa DD.PP. con oneri di ammortamento a totale carico Stato; 500 miliardi per opere idrogeologiche da eseguirsi dai Comuni e Consorzi; 350 miliardi per contributi alle imprese per gli impianti di depurazione; 35 miliardi per i piani di risanamento e per le reti di rilevazione (art. 5).

Quest'ultima legge, peraltro, distaccandosi alquanto dalla logica della legge n. 319 del 1976, non ha fornito mezzi finanziari statali per la concessione di contributi in conto interessi da parte delle regioni - tipico sistema, questo, di intervento per la promozione degli investimenti pubblici in sede locale -, aprendo la strada ad una inversione di tendenza che si è manifestata con l'assunzione da parte dello Stato dell'intero onere di ammortamento dei mutui contratti dai comuni con la Cassa Depositi e Prestiti.

Il sistema normativo scaturente dalle menzionate leggi distribuisce le competenze amministrative in materia nel modo che segue:

- allo Stato competono funzioni di programmazione generale, di indirizzo, promozione e coordinamento, nonchè di fissazione delle norme tecniche generali, funzioni da esercitarsi da apposito Comitato interministeriale;
- alle regioni spettano: la redazione dei piani regionali di risanamento acque; la direzione del sistema di controllo degli scarichi ed insediamenti; il coordinamento e la verifica di coerenza dei programmi degli enti locali; l'esecuzione del rilevamento della

qualità delle acque in collaborazione con lo Stato e con le province; la normazione attuativa dei criteri e norme generali emanati dallo Stato;

- le province effettuano il catasto di tutti gli scarichi, pubblici e privati, nei corpi d'acqua superficiali e il controllo dell'applicazione dei criteri generali, anche avvalendosi dei comuni e delle comunità montane;
- i comuni e le comunità montane, a loro volta, effettuano il controllo sul rispetto delle norme in materia di scarichi e dei limiti di accettabilità delle pubbliche fognature e l'installazione e manutenzione della rete dei dispositivi per il controllo qualitativo dei corpi idrici nell'ambito dell'attività regionale di censimento delle risorse idriche, oltre alle funzioni loro delegate dalle province (articoli 6, 1).

I servizi pubblici di acquedotto, fognatura, depurazione delle acque, smaltimento dei residui dai processi produttivi e impianti di trattamento acque di scarichi sono gestiti dai comuni e dalle comunità montane ovvero da consorzi all'uopo costituiti da tali enti (articoli 6, 2).

Gli enti gestori sono responsabili del controllo dei complessi produttivi allacciati alle fognature pubbliche in ordine alla loro funzionalità ed al rispetto dei criteri generali fissati dallo Stato (articoli 6, 3).

Anche prima dell'entrata in vigore dell'impianto centralizzato, detti enti possono stabilire limiti, norme e regolamenti da approvarsi dalla regione (articoli 12, 2) e devono realizzare l'impianto centralizzato entro 18 mesi dall'approvazione regionale (articolo 13).

In materia di scarichi in pubbliche fognature sono fissate norme sugli adempimenti delle regioni e del comitato anzidetto. In ogni caso, in attesa del piano di risanamento regionale, i comuni ed i consorzi avevano l'obbligo di predisporre, entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge in esame, i programmi di attuazione della rete fognaria, e di trasmetterli alla regione (articolo 14, n.c.).

Per i servizi di raccolta, allontanamento, depurazione e scarico delle acque di rifiuto è dovuto ai Comuni ed ai consorzi il pagamento di un canone o diritto secondo apposita tariffa, formata dalla somma di due

parti, corrispondenti rispettivamente al servizio di fognatura e a quello di depurazione e da determinarsi in rapporto alla quantità e qualità delle acque scaricate (articolo 16).

Altri versamenti ai detti enti sono previsti "a titolo di parziale compenso per i danni provocati dai propri scarichi", secondo criteri fissati dal Comitato (articoli 18, 1).

Per la costruzione e l'ammodernamento degli impianti necessari all'espletamento dei servizi in esame, i comuni e i consorzi intercomunali, oltre che le imprese che gestiscono impianti, possono fruire di contributi delle regioni in conto interessi e in conto capitale (articolo 19).

I criteri generali per il rilevamento delle caratteristiche qualitatve delle acque e per la formazione del catasto degli scarichi (articoli 2 e 3 legge n. 319/1976) sono stati fissati dal Comitato interministeriale previsto dalla menzionata legge n. 319 con deliberazione del 4 febbraio 1977.

Successivamente, con la legge 24 dicembre 1979 n. 650, sono stati riaperti i termini concessi alle regioni per il censimento dei corsi idrici e degli scarichi

e per la presentazione del piano regionale di risanamento, prorogandoli al 31 marzo 1981; inoltre, l'adeguamento da parte delle imprese ai limiti di accettabilità degli scarichi nelle pubbliche fognature è stato subordinato alla costituzione di impianti centralizzati comunali e consortili di depurazione.

Successivamente sono intervenuti prima il decreto-legge 19 maggio 1984 n. 176, convertito nella legge 25 luglio 1984 n. 381, il quale ha affidato al ministro per l'ecologia la presidenza del Comitato interministeriale per la tutela delle acque e di quello relativo allo smaltimento dei rifiuti, entrambi investiti di compiti di vigilanza e di controllo, poi la legge 8 luglio 1986 n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, con la quale sono state trasferite a quest'ultimo le funzioni già attribuite al Comitato interministeriale di cui all'articolo 3 della legge n. 319 del 1976 e quelle attribuite al Ministero dei lavori pubblici.

4.2. Cenni sull'azione dello Stato. In attuazione delle leggi 319/1976 e 650/1979 sulla tutela delle acque dall'inquinamento il Comitato interministeriale competente

(CITAI), costituito ai sensi dell'articolo 3 della predetta legge 319/1976, con deliberazione del 4 febbraio 1977 ha fissato i criteri e le metodologie per il rilevamento delle caratteristiche qualitative e quantitative dei corpi idrici e per la formazione del catasto degli scarichi, nonchè le norme tecniche per l'installazione degli impianti di acquedotto, fognatura e depurazione, per la regolamentazione dello smaltimento dei liquami e dei fanghi residuati dai cicli di lavorazione e dai processi di depurazione e sulla natura e consistenza degli impianti di smaltimento.

Altre rilevanti deliberazioni sono state adottate dallo stesso Comitato negli anni successivi (26).

Il Ministero della sanità ha emanato varie circolari illustrative della normativa in materia ed alcuni

(26) Ad esempio in materia di scarichi delle pubbliche fognature (del. 30 dicembre 1980), di acque dolci superficiali destinate alla produzione di acqua potabile (del. 26 marzo 1983).

decreti applicativi (27).

Va segnalato che il Ministero dei lavori pubblici, pur esautorato in materia con la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, conserva tuttora competenza nel limitato ambito della difesa del sistema lagunare di Venezia, in forza della specialità delle norme disciplinanti tale difesa (leggi 5 marzo 1963 n. 366, 16 aprile 1973 n. 171, D.P.R. 20 settembre 1973 n. 962, legge 29 novembre 1984 n. 798).

Tali speciali disposizioni legislative affidano infatti la competenza al mantenimento del buon regime delle acque lagunari veneziane ed alle connesse funzioni (di vigilanza, polizia, autorizzatorie degli scarichi, pareri sugli impianti di depurazione ecc.) al Magistrato alle acque di Venezia quale organo periferico di quell'Amministrazione statale (28).

---

(27) Il Ministero della sanità ne ha fornito elenco alla Sezione enti locali con nota 17 aprile 1987, già in precedenza menzionata.

(28) Il Ministero dei lavori pubblici, con nota n. 308 del 12 ottobre 1987, ha informato la Sezione enti locali che è in corso, inoltre, la definizione di un'intesa con la Regione Veneto per lo svolgimento di studi e interventi sperimentali sul sistema fognario di Venezia.

4.3. Cenni sull'azione delle regioni e province autonome. Nel 1987 il programma di risanamento delle acque, previsto dalle richiamate disposizioni di legge, risultava attivato in modo integrale da 12 regioni (29) e dalla provincia autonoma di Bolzano.

All'emanazione del programma anzidetto si accompagnano, generalmente, i controlli relativi alle caratteristiche idrologiche, fisiche, cliniche e biologiche dei corpi idrici superficiali e sotterranei, ivi compresi i controlli ex D.P.R. 3 luglio 1982 n. 515.

Particolarmente compiuta si presenta la disciplina emanata da regioni come l'Emilia-Romagna, la Toscana, l'Umbria e la Sicilia, le quali hanno assoggettato anche le pubbliche fognature a limiti di accettabilità degli scarichi, al pari degli insediamenti produttivi e civili (30).

---

(29) Trattasi delle regioni: Valle d'Aosta, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna.

(30) L'Emilia-Romagna con L.R. 29 gennaio 1983 n. 7; la Toscana con L.R. 23 gennaio 1986 n. 5; l'Umbria con L.R. 22 gennaio 1979 n. 9; la Sicilia con L.R. 15 maggio 1986 n. 27.

Tale disciplina è stata resa, in seguito, ancora più severa, assoggettando gli anzidetti scarichi a specifica autorizzazione, applicando sanzioni amministrative pecuniarie anche agli enti pubblici gestori delle fognature, garantendo l'abbattimento della presenza di fosforo (al fine di combattere l'eutrofizzazione in atto nel mare Adriatico), limitando gli allevamenti suinicoli (31) ed emanando apposita direttiva vincolante per la regolamentazione dello spandimento dei liquami sul suolo (32).

Razionale anche l'azione della provincia autonoma di Trento, che ha fatto precedere l'emanazione di un'approfondita disciplina (33) da uno studio sulle condizioni ambientali concernenti anche la situazione idrica (34).

A questi enti si contrappongono quelli che hanno posto in essere una disciplina soltanto frammentaria e che non dispongono ancora di un piano regionale di risanamento delle acque.

---

(31) L.R. 28 novembre 1986 n. 42.
(32) Delibera della Giunta regionale n. 351 del 10 luglio 1987.
(33) D.P. della G.P. di Trento 26 gennaio 1987, n. 1-41.
(34) Documento del 15 luglio 1986.

4.4. Risultato dell'indagine in ordine all'azione delle province

4.4.1. Un buon numero delle Amministrazioni provinciali, che hanno dato seguito alla richiesta di notizie della Sezione, hanno comunicato di aver provveduto al censimento, imposto dalla legge n. 319/1976, degli insediamenti produttivi al fine di individuare gli scarichi nei corsi d'acqua superficiali, rendendo così possibile l'elaborazione del piano regionale di risanamento delle acque (35) e l'istituzione di un catasto regionale delle acque e relativi scarichi (36).

La Sezione ha potuto accertare che, in tali casi, le operazioni di verifica dei dati afferenti agli scarichi dei detti insediamenti sono condotte direttamente dalle Amministrazioni provinciali, o tramite le UU.SS.LL. o mediante incarico a enti specializzati.

In qualche caso sono stati predisposti studi e ricerche per un corretto e razionale uso delle acque sot-

---

(35) E' il caso della prov. di Cuneo, che ha individuato 380 insediamenti produttivi dotati di scarichi. Un piano generale di risanamento idrico è stato adottato dalla regione Emilia-Romagna con L.R. n. 9 del 1983.
(36) Così la regione Friuli-Venezia Giulia con L.R. 13 luglio 1981 n. 45.

terranee ai fini dell'applicazione della norma di cui all'articolo 5, I° comma, lettera b), della legge n. 833 del 1978 (37).

La raccolta dei dati è avvenuta più spesso attraverso gli stessi Comuni (38), anche in collaborazione con i funzionari provinciali.

Parallelamente a tale opera di censimento in talune province sono state avviate indagini per la raccolta di dati relativi agli approvvigionamenti idrici autonomi (39).

La tendenza è quella alla formazione di distinti catasti relativi:

a) alle reti fognarie comunali;

b) agli acquedotti ed agli impianti di depurazione delle acque reflue urbane;

c) alle sorgenti ed agli approvvigionamenti autonomi;

---

(37) Così la provincia di Torino.

(38) Così, ad esempio, nel corso del 1986 la provincia di Udine ha raccolto num. 3.500 schede compilate da n. 57 Comuni. I relativi dati sono stati trasmessi su disco alla Regione per il loro inserimento nel calcolatore centrale.

(39) A tal fine la provincia di Udine ha effettuato n. 1.220 verifiche sul posto e compilato 680 schede.

d) ai corpi idrici.

Sullo sfondo di tale articolata attività di accertamento, censimento e controllo si va sviluppando un'azione di promozione del corretto e razionale uso delle risorse idriche, sia superficiali sia sotterranee.

4.4.2. Scarse sono state le risposte fornite relativamente ai dati contabili, che comunque sono comuni a quelli sulla tutela del suolo.

Si rinvia pertanto, per tali elementi, a quanto osservato più indietro (sub. 3.4.2).

4.5. Risultato dell'indagine in ordine all'azione dei comuni

4.5.1. L'indagine ha posto in evidenza che su 34 enti che hanno fornito puntuale risposta al quesito della Sezione concernente la strumentazione gestionale del servizio di acquedotto, dalla costruzione degli impianti e relativa manutenzione ai controlli di ottemperanza, n. 14 enti (ossia circa i due terzi) vi provvedono direttamente, mentre la restante parte utilizza i mo-

delli organizzativi dell'azienda municipalizzata, dell'affidamento in concessione e del consorzio (40).

Prevale la forma gestionale diretta anche per il servizio di fognatura (24 enti sui 43 che hanno fornito sul punto espressa risposta), seguita della gestione in concessione, da quella mediante consorzio intercomunale ed infine, in misura minima, mediante aziende municipalizzate (40).

La gestione diretta e quella affidata a consorzi (40) prevalgono per il servizio di depurazione delle acque, per il quale soltanto in piccola misura è fatto ricorso ad aziende municipalizzate, mentre è trascurabile il numero degli enti che provvedono mediante concessione.

I consorzi, in particolare, ove costituiti (41), provvedono alla riscossione dei canoni e delle somme dovute per il servizio (artt. 16, 17 e 18 Legge 3.9.1976), e in taluni casi provvedono altresì ad esercitare le funzioni di controllo demandate ai comuni in

---

(40) Nel caso della Puglia provvede l'Ente Autonomo dell'Acquedotto pugliese (EAAP) per tutti i comuni della regione.
(41) Ne sono esempio il consorzio Po-Sangone e quello per l'area di Cuneo in Piemonte, costituiti ai sensi della legge regionale 29.4.1975 n. 23.

collaborazione con le competenti UU.SS.LL., nonchè ai lavori di manutenzione della rete di dispositivi di raccolta e depurazione, in parte con proprio personale, in parte con affidamento di servizi ed interventi a ditte del settore.

Nelle aree a sviluppo agricolo viene curato lo smaltimento dei fanghi attraverso la loro destinazione alle colture, previa autorizzazione della regione.

4.5.2. E' esteso il numero di enti sprovvisti di personale e di attrezzature per il controllo qualitativo sulla potabilità delle acque e per quello sugli scarichi derivanti a complessi produttivi e che per contro si servono, a tal fine, degli apparati delle UU.SS.LL. competenti. Tali controlli si estendono altresì alla funzionalità operativa dei depuratori.

Le UU.SS.LL., a loro volta, utilizzano, ove ne siano sprovviste, le attrezzature dei competenti laboratori provinciali di igiene e profilassi ovvero dei presidi multizonali d'igiene e prevenzione.

Non mancano, peraltro, casi di assenza totale di reti di dispositivi per il controllo qualitativo dei

corpi idrici (42).

Per il rilascio delle autorizzazioni agli scarichi degli insediamenti produttivi sia nelle fognature, sia in acque superficiali e nel suolo è stato delegato, talvolta, il competente consorzio per la depurazione della acque (43).

All'attività di autorizzazione agli scarichi liquidi si accompagna spesso il preventivo consimento delle unità produttive.

All'esito dei controlli fanno seguito eventuali provvedimenti di carattere giuridico-amministrativo.

In alcuni casi è emerso che le richieste di controllo avanzate dal comune al competente presidio multizonale d'igiene e prevenzione vengono evase in tempi molto lunghi (44) sì da frustrare ogni possibilità di un efficace controllo sul territorio.

Altre difficoltà sono rappresentate dall'impossibilità di riscontrare con la necessaria speditezza l'e-

---

(42) Così, ad esempio, nel territorio del comune di Asti.
(43) E' il caso del comune di Cuneo.
(44) Dai 15 mesi in su in comune di Solaro (Milano).

sito dei provvedimenti impositivi emanati dai comuni nei confronti dei soggetti che scaricano oltre i limiti previsti dalla legge.

Non sono mancati casi di ordinanze, emanate dal sindaco, di divieto di utilizzazione, a fini potabili, delle acque di determinate fonti (45).

4.5.3. Per quanto concerne gli aspetti procedurali, predomina il procedimento amministrativo che prevede l'invio di tutte le domande di autorizzazione allo scarico delle acque reflue produttive, dopo la loro presentazione in comune, al Presidio multizonale ovvero alla U.S.L. competente per il parere tecnico igienico-sanitario (legge 23.12.1978 n. 833).

Per quanto si riferisce agli scarichi in pubblica fognatura, molte amministrazioni seguono una procedura che prevede l'effettuazione di sopralluoghi con personale comunale qualificato ed il prelievo di campioni di acque di scarico, con successivo affidamento dell'esame

(45) E' il caso, ad esempio, dell'ordinanza del sindaco di Genova del 28.7.1986, di divieto dell'uso delle acque del torrente Cassinelle.

chimico degli stessi al presidio multizonale competente; prevale peraltro l'affidamento alle UU.SS.LL. ed ai presidî anche dei sopralluoghi e prelievi.

I controlli sui limiti di accettabilità delle pubbliche fognature scaricanti sul suolo o nel sottosuolo (lettera b, art. 6, legge n. 319/1076) e quelli qualitativi sui corpi idrici, compresa la installazione e manutenzione della rete dei dispositivi, sono stati affidati in talune regioni (es. Veneto) alla provincia.

4.5.4. Iniziative sono assunte, in modo diffuso, per la realizzazione di un catasto del sistema fognario delle singole aree comunali, e ciò al triplice fine della razionalizzazione dei consumi e degli scarichi idrici, di una più corretta gestione ed operatività degli impianti di depurazione e della individuazione di potenziali focolai d'inquinamento e di fonti inquinanti in genere.

A questo tipo di censimento se ne aggiunge in qualche caso un altro riguardante gli scarichi di tutti gli insediamenti civili, artigianali ed industriali (46).

---

(46) Così in provincia di Rovigo.

In tema di scarichi nelle pubbliche fognature si registrano iniziative per l'elaborazione di norme regolamentari (47).

Le relative funzioni di controllo sono talvolta esercitate dall'azienda municipalizzata su delega del comune.

Per il servizio di fognatura è in funzione generalmente una rete di collettori che convogliano nell'impianto di depurazione le acque delle abitazioni e i reflui delle attività produttive compatibili con i processi e le caratteristiche dell'impianto (acque con parametri chimici contenuti nei limiti previsti dalla tab. "C" allegata alla L. 319/76).

Pochissimi enti hanno precisato se per le aree non servite e per gli scarichi di attività lavorative incompatibili nel senso anzidetto sia fatto rispettare l'obbligo all'uso di dispositivi di trattamento e smaltimento delle acque in conformità alle vigenti norme

---

(47) Una simile iniziativa è stata ad es. assunta dalla regione Piemonte, ma anche da singoli enti (es. Verona e Vicenza).

dello Stato, delle competenti regioni e locali (regolamento d'igiene).

4.5.5. Sono pochi i comuni che hanno adottato un apposito regolamento comunale per il servizio pubblico di fognatura ed in materia di allacciamenti privati alla fognatura comunale.

Si è notato che in molti casi il comune provvede direttamente alla manutenzione degli impianti di fognatura e che la manutenzione è talora insufficiente ad assicurare l'eliminazione dei liquami, e ciò specialmente nelle località turistiche, nei periodi di maggiore afflusso di popolazione.

Qualche Amministrazione ha dato notizia di aver imposto l'obbligo, nei piani attuativi, di smaltimento nel suolo delle acque piovane degli insediamenti e delle aree produttive, e talora anche di depurazione per cicli produttivi autonomi, prima dell'immissione in rete fognaria.

Dalle iniziative intraprese da più di un'Amministrazione è dato dedurre che è alquanto carente l'al-

lacciamento alla rete fognaria degli scarichi privati (48).

4.5.6 In alcune località è stata adottata l'iniziativa di limitare e ridurre i prelievi idrici, al fine di consentire il reintegro delle falde e di annullare così la penuria di risorse idriche, avviando nel contempo il censimento dei pozzi industriali, rurali e domestici ed alla rilevazione delle loro caratteristiche costruttive, di utilizzazione di qualità delle acque in termini di parametri chimici e batteriologici. Ciò ha consentito l'elaborazione di una carta del territorio nella quale sono evidenziati tutti i casi di superamento dei valori stabiliti dal D.P.C.M. 8.2.1985 relativo alla qualità delle acque potabili e la conseguente individuazione delle zone a rischio per le loro condizioni idrogeologiche ed idrochimiche (49).

---

(48) Sul punto si cita il caso di Brescia, il cui sindaco ha emanato alcune ordinanze munite di sanzioni amministrative.
(49) In tal senso ha operato il comune di Fiorano Modenese, il cui consiglio ha deliberato apposito studio nei termini suddetti (ne dà notizia nella "Relazione per l'anno 1986").

4.5.7. Quanto agli aspetti finanziario-contabili, l'indagine ha posto in luce che, su un campione di 52 enti che hanno fornito puntuale risposta ai quesiti della Sezione in ordine alla spesa per la difesa delle acque, il tasso di realizzazione degli stanziamenti in termini di impegni è stato del 93,3%, con una punta massima nel nord (94,6%) ed una minima nel centro (86,2%).

abella n.

Spesa comunale per la difesa delle acque

(in milioni di lire)

Esercizio 1986

Area geografica	N. comuni del campione	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	% (b/a)	Pagamenti
Nord	36	76.027,5	71.909,7	94,6	59.518
Centro	11	14.324,0	12.348,0	86,2	7.791
Sud/Isole	5	2.198,0	2.067,0	94,0	1.846
TOTALI	52	92.549,5	86.324,7	93,3	69.155

5. Disciplina normativa e azione pubblica contro l'inquinamento atmosferico

5.1. Il quadro normativo. Prima in ordine di tempo a ricevere un'organica disciplina legislativa è stata, nel nostro ordinamento positivo, la tutela dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico, allorchè, con l'articolo 1 della legge 13 luglio 1966 n. 615, le fonti di detto inquinamento vennero individuate nell'esercizio di impianti termici (alimentati con combustibili solidi o liquidi) e industriali o di mezzi motorizzati che diano luogo all'emissione di gas nocivi per la salubrità dell'aria, con conseguente danno per le persone e per i beni pubblici e privati.

Per quanto si riferisce, in particolare, alle emissioni di impianti termici o industriali, il territorio nazionale è stato suddiviso in zone (A e B) in base ad una combinazione di criteri quantitativi, geografici, urbanistici e meteorologici.

In esecuzione di detta legge sono stati emanati, successivamente, tre distinti regolamenti, uno per gli impianti termici (D.P.R. n. 1391 del 10 dicembre 1970), uno per i veicoli a motore diesel (D.P.R. n. 233 del 22

febbraio 1971) ed uno per gli impianti industriali (D.P.R. n. 322 del 15 aprile 1971).

Le funzioni amministrative in materia, delegate dallo Stato alle regioni con l'articolo 13 n. 8, del D.P.R. 14 gennaio 1972 n. 4, sono state ad esse trasferite con l'articolo 101 del D.P.R. n. 616 del 1977, eccettuate quelle di competenza statale, rimesse all'azione del Ministero della sanità, in quanto titolare di compiti di promozione, coordinamento e indirizzo nei riguardi delle regioni e degli enti locali, nonchè di valutazione dei fenomeni e di determinazione delle tecniche e dei metodi di analisi.

Compiti consultivi spettano invece alla Commissione centrale per l'inquinamento atmosferico ed ai Comitati regionali per l'inquinamento atmosferico (CRIA).

Per quanto riguarda gli enti locali, le province sono competenti in materia di istituzione e gestione del servizio rilevamento dell'inquinamento e in materia di prevenzione.

I Comuni, a loro volta, sono competenti per il controllo dell'inquinamento proveniente da impianti termici, automobilistici e motoveicolari (articolo 104 del D.P.R. 6 giugno 1977) ed hanno l'obbligo di redige-

re i piani regolatori tenendo presente l'ubicazione delle zone industriali e di adeguare il regolamento d'igiene integrandolo con le norme anti-inquinamento (articoli 21 e 26 legge 615 del 1966).

Gli stabilimenti industriali, in particolare, hanno l'obbligo, a termini dell'articolo 10 del menzionato regolamento n. 322 del 1971, di dotarsi di impianti di abbattimento delle emissioni e di comunicare al comune tutte le notizie necessarie a caratterizzare l'impianto. Tali notizie sono trasmesse a cura del sindaco al competente CRIA, il quale indica i limiti di emissione. Inoltre, l'attivazione degli impianti è subordinata all'autorizzazione del sindaco.

Ai sensi della legge 8 luglio 1986 n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, le caratteristiche merceologiche dei combustibili, dei carburanti e degli impianti di combustione sono stabilite per l'intero territorio nazionale con decreti del presidente del consiglio dei ministri su proposta del ministro dell'ambiente, di concerto con i ministri della sanità e dell'industria, commercio e artigianato.

Più recentemente, con legge 10 marzo 1987 n. 105, sono stati fissati i limiti alle emissioni nell'atmo-

sfera da impianti termoelettrici a vapore; con separati decreti del ministro dei trasporti sono state recepite le direttive comunitarie relative alle emissioni sonore del dispositivo di scappamento dei motocicli (Dir. CEE n. 87/56 del 18 dicembre 1986) e di quelle inquinanti prodotte dai motori di propulsione (Dir. CEE n. 88/76 del 3 dicembre 1987); con legge 23 agosto 1988 n. 393 è stata data ratifica ed esecuzione al protocollo relativo alla convenzione di Vienna per la protezione dell'ozonosfera dai clorofluorocarburi, adottato a Montreal il 16 settembre 1987.

5.2. Cenni sull'azione dello Stato. L'apposito Comitato interministeriale ha affrontato negli ultimi anni i gravosi problemi posti dall'immissione nell'aria di inquinanti e di sostanze pericolose e nocive, come pure della costruzione di impianti produttori di emissioni dannose, quali le centrali termoelettriche.

Per l'approfondimento di tali problemi operano, in seno al Comitato, appositi gruppi di studio (50).

---

(50) Tali gruppi, secondo quanto affermato dal Ministero della sanità con nota del 17 aprile 1987, producono pubblicazioni utilizzabili dagli organismi tecnici periferici ed operano permanentemente.

Il Ministero della sanità, in sede di attività d'indirizzo e coordinamento nei confronti delle regioni, ha sollecitato gli interventi di competenza delle Amministrazioni regionali per il controllo della qualità dell'aria (51).

Il Ministero dell'agricoltura e foreste, a sua volta, ha stipulato con l'ENEL apposita convenzione per il rilevamento dei dati sull'inquinamento atmosferico forniti dalle apparecchiature installate in zone boschive demaniali, anche al fine di controllare le condizioni fitopatologiche del patrimonio forestale nazionale.

Un'azione di vigilanza assidua e costante risulta esercitata dal Corpo forestale dello Stato per l'osservanza delle leggi statali e regionali poste a tutela dell'atmosfera dagli inquinamenti (52).

Più recentemente il CIPE, con deliberazione del 20 marzo 1986, in sede di approvazione dell'aggiornamento del piano energetico nazionale per il triennio

---

(51) Lettere circolari sono state inviate ai presidenti delle giunte regionali il 15 giugno 1985 ed il 27 maggio 1987.
(52) Nota n. 21434 del I° aprile 1987 diretta alla Corte dei conti, Sezione enti locali.

1985-1987 ha rilevato la necessità di promuovere utili iniziative per lo sviluppo e l'adozione di tecnologie di abbattimento delle emissioni inquinanti provenienti dagli impianti termici dell'ENEL.

In esecuzione di tale deliberato il Ministero dell'industria, commercio e artigianato ha incaricato l'ENEA di condurre indagini supplementari di valutazione dell'impatto ambientale per alcune centrali ancora in fase di costruzione (53).

Successivamente il Ministero dell'ambiente, con decreto del 10 marzo 1987, con riguardo agli impegni assunti dal nostro paese con il cosiddetto protocolo di Helsinki e alle direttive del Consiglio delle Comunità europee del 15 luglio 1980 e 7 marzo 1985, ha fissato i limiti alle emissioni nell'atmosfera da impianti termoelettrici e vapore, anticipando al 1990 il raggiungimento di tale specifico obiettivo del protocollo di Helsinki.

---

(53) Con lettera 676591 del 16 aprile 1987.

5.3. Cenni sull'azione delle regioni e province autonome. I comitati regionali e i servizi provinciali di rilevamento dell'inquinamento atmosferico risultavano istituiti, a tutto il 1987, in pressochè tutte le regioni e province autonome, con esclusione del Molise, della Basilicata e della Calabria.

Sempre a quella data, i predetti organismi risultavano, peraltro, pienamente funzionanti nelle sole regioni Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Marche e Campania, oltre che nelle province autonome di Bolzano e di Trento, mentre erano solo parzialmente funzionanti nelle regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia e Lazio e non ancora costituiti nelle restanti regioni, in pratica nel Mezzogiorno continentale.

L'indagine, in particolare, ha evidenziato:

a) che nella regione Emilia-Romagna è in corso d'elaborazione un progetto di legge regionale per l'attivazione dei piani di risanamento atmosferico, in esecuzione del D.P.C.M. 28 marzo 1983;

b) che la regione Lazio è in procinto di installare una rete di monitoraggio per l'evidenziazione dello sta-

to del sistema atmosferico e l'eventuale predisposizione dei piani di risanamento;

c) che nella regione Abruzzo notevoli difficoltà si frappongono per una corretta applicazione della legge n. 615 del 1966 a motivo della carenza di personale qualificato e dei mezzi tecnici necessari.

Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale, è rilevante il fatto che nella Regione Sicilia le competenze del Comitato Regionale contro l'inquinamento atmosferico (CRIA) siano state devolute a Commissioni provinciali per la tutela dell'ambiente a seguito dell'emanazione della L.R. 18 giugno 1977 n. 39, la quale ha unificato competenze, organizzazione e procedure della regione in materia nei tre comparti della difesa dell'atmosfera, delle acque e del suolo.

Detta legge, in particolare, ha consentito l'istituzione, preceduta da appositi studi, di sedi fisse e di appositi reti di rilevamento dell'inquinamento atmosferico (54).

---

(54) Reti pubbliche sono quelle delle province di Messina, Caltanissetta, Siracusa e Agrigento e del comune di Catania; reti private sono quelle E.N.E.L. di Priolo, Termini Imerese, S. Filippo del Mela, quella ENICHEM-ANIC di Gela e quella G.I.P.A. di Siracusa.

Grazie a tale sistema di monitoraggio sono state individuate n. 10 zone particolarmente sottoposte ad inquinamento atmosferico (55).

5.4. Risultato dell'indagine in ordine all'azione delle province

5.4.1. La riorganizzazione del settore, così come voluta dalla legge n. 615 del 1966, è stata in qualche caso preceduta da uno studio di previsione diffusionale degli inquinamenti atmosferici, il quale ha reso possibile una più razionale organizzazione dei servizi di rilevamento e controllo voluti dalla legge (56).

In proposito è da considerare che i dati relativi alle emissioni nocive ed acustiche nell'atmosfera sono confluiti nei sistemi informativi delle regioni che ne sono dotate, andando a formare uno specifico catasto che si aggiunge a quelli in materia di insediamenti

(55) Negli esercizi finanziari 1986 e 1987 la Regione ha impegnato somme per complessivi 107,2 miliardi di lire, finalizzate alla realizzazione di impianti e discariche per lo smaltimento di rifiuti solidi urbani.
(56) Così nella regione Friuli-Venezia Giulia.

produttivi, scarichi nei corsi d'acqua, rifiuti speciali, tossici e nocivi.

Generalmente si è provveduto al potenziamento delle strutture provinciali di analisi chimica (laboratori provinciali d'igiene e profilassi), ove operanti, mediante acquisto delle apparecchiature scientifiche necessarie (57), ovvero all'istituzione del Servizio di rilevamento dell'inquinamento atmosferico voluto dall'articolo 7 della legge n. 615 del 1966.

I dati rilevati sono stati generalmente comunicati alla Regione ed ai competenti organi dello Stato.

E' stata constatata una diffusa tendenza ad incrementare i controlli sulla qualità dell'aria, particolarmente nelle aree urbane metropolitane mediante monitoraggio che in talune amministrazioni è stato reso fisso (58).

In particolare, si sono via via sviluppati interventi di controllo delle emissioni da motori diesel me-

---

(57) E' il caso delle provincia di Cuneo.
(58) Così, ad esempio, in quella di Modena, che si giova anche di una stazione mobile, nell'ambito operativo di una convenzione stipulata tra la provincia, la XVI U.S.L. e l'azienda municipale A.M.I.U. di Modena.

diante un'azione concordata tra Amministrazioni provinciali e dei comuni a più intensa densità di traffico.

5.4.2. Per quanto attiene agli aspetti contabili, si rileva che la scarsità delle risposte pervenute non consente di fornire un quadro chiaro e completo della spesa provinciale in materia di tutela dell'atmosfera dall'inquinamento.

Soltanto in via esemplificativa, pertanto, si rileva che la provincia di Modena aveva stanziato ed impegnato nel 1986, 111,4 milioni complessivi per il servizio di rilevamento dell'inquinamento dell'aria, somma pagata nel limite di 91,6 milioni.

La provincia di Roma non ha invece eseguito alcun pagamento allo stesso titolo, su un totale di 175 milioni stanziati e 144 milioni impegnati.

Anche la provincia di Udine non ha effettuato pagamenti a fronte di 53,1 milioni stanziati ed impegnati.

5.5. Risultato dell'indagine in ordine all'azione dei comuni

5.5.1. Dalle risposte pervenute è dato desumere che il servizio di rilevamento atmosferico è generalmente demandato alle competenti Unità Sanitarie Locali, ove dotate delle necessarie attrezzature. Non esiste pertanto nella generalità dei casi, quanto meno nei centri minori, un servizio istituzionale di controllo della qualità dell'aria.

Nei comuni delle classi superiori è stato talora attivato, prevalentemente nel centro-nord, un apposito servizio di istruttoria delle relazioni sulla qualità e quantità delle emissioni massime previste dal D.P.R n. 322 del 1971.

5.5.2. Il controllo preventivo è attuato da un esiguo numero degli enti delle fasce demografiche superiori nei territori più industrializzati del centro-nord, attraverso l'esame della documentazione e l'approvazione dei progetti degli impianti di abbattimento delle emissioni in atmosfera per le attività produttive, previo parere della competente commissione tecnica per l'am-

biente, nonchè attraverso la prescrizione dell'installazione di eventuali strumenti per il controllo automatico delle emissioni in atmosfera potenzialmente pericolose per la salute pubblica.

L'esercizio del controllo preventivo viene generalmente attuato attraverso l'esame della documentazione e l'approvazione dei progetti degli impianti di abbattimento delle emissioni in atmosfera per le attività produttive, previo parere della Commissione tecnica per l'ambiente (prov.le o reg.le), nonchè mediante il riscontro del rispetto della eventuale prescrizione che imponga l'installazione di strumenti per il controllo automatico delle emissioni in atmosfera potenzialmente pericolose per la salute pubblica.

Il controllo successivo si risolve invece nel riscontro del grado di inquinamento atmosferico proveniente dagli impianti termici, dal traffico motorizzato e da radiazioni e di turbativa ambientale provocata da rumori e vibrazioni.

In ordine alle emissioni provenienti da attività produttive, soltanto dal comune di Verona è stato precisato che nell'azione di controllo viene fatto riferimento alla disciplina regionale oltre che a quella re-

cata dal D.P.R. n. 322 del 1971.

Solo negli enti con maggiore densità di popolazione viene elaborato un programma di controlli sulle emissioni aeriformi da impianti termici destinati esclusivamente a riscaldamento, sulle emissioni sonore, in quelle da autoveicoli e sulla qualità dell'aria.

In particolare, stazioni di rilevamento sono state progettate (e solo raramente realizzate) nelle zone di maggior traffico delle città metropolitane, in stretta collaborazione con altre pubbliche strutture (59).

Nei comuni delle classi superiori è stato attuato, prevalentemente nel centro-nord, un sistematico censimento degli insediamenti industriali operanti sul territorio comunale, con lo scopo di avere un quadro generale delle fonti di emissione e di poter verificare eventuali variazioni in aumento dell'inquinamento.

---

(59) Appare significativo che dalla campagna di controlli veicolari effettuata nel 1985 dal comune di Maranello, rientrante tra le fasce demografiche inferiori, è risultata una percentuale di veicoli in genere fuori norma che va dal 50% al 75%, e di autovetture in particolare dal 70% all'80%.

5.5.3. Dall'indagine è altresì emerso che:

a) solo raramente il sindaco ha fatto uso del potere di ordinanza per porre rimedio a fenomeni di inquinamento atmosferico (60);

b) vi è un notevole ritardo nell'inserimento di disposizioni anti-inquinamento atmosferico nei piani regolatori (per quanto attiene agli impianti produttivi) oltre che nel regolamento edilizio e d'igiene.

In alcuni comuni (es. Verona) è allo studio l'integrazione con le vigenti leggi statali e regionali, laddove vi siano inziative a livello di regione (61);

c) da un limitato numero di enti è stata attuata la prevenzione attraverso la sensibilizzazione della popolazione, anche, in alcuni casi, in collaborazione con le associazioni ecologiche e con le scuole;

---

(60) Un'ordinanza del sindaco di Milano ha disposto il divieto di uso di combustibili solidi e liquidi, questi ultimi a medio e alto tenore di zolfo, nell'alimentazione degli impianti termici con potenzialità superiore a 30.000 Kilocalorie.

(61) Un piano regionale di risanamento dell'atmosfera è in via di predisposizione da parte della Regione Veneto.

d) qualche ente ha precisato che la capillare rete di distribuzione del metano ha contribuito a ridurre notevolmente le concentrazioni di zolfo e di polveri immesse nell'atmosfera (62).

5.5.4. Quanto agli aspetti finanziario-contabili, è emerso che la spesa inscritta nei bilanci per la difesa dall'inquinamento atmosferico è pressochè nulla (63), e ciò è evidentemente da correlare alla cennata situazione di sostanziale delega del servizio di rilevamento atmosferico alle strutture sanitarie.

---

(62) Tale risultato è stato conseguito dal comune di Verona, oltre con con la metanizzazione, anche con la rete di teleriscaldamento a mezzo di impianti di cogenerazione, funzionanti a gas naturale, che producono simultaneamente energia elettrica e acqua calda, usata per il riscaldamento degli edifici.
(63) Dei 109 enti del campione soltanto 9 (6 del nord, 3 del centro, nessuno del sud-isole) hanno fornito i dati relativi all'entrata ed alla spesa per la difesa dall'inquinamento atmosferico.

6. Iniziative tendenti alla tutela indifferenziata dell'ambiente

L'indagine ha messo in luce che va manifestandosi la tendenza al superamento delle rigorose tipologie, adottate dal legislatore, costituite dalla difesa del suolo, delle acque e dell'atmosfera attraverso un'azione a difesa dell'ambiente come valore unitario.

Questo cambiamento, favorito dalla più recente legislazione regionale, che lo ha ampiamente recepito, si è espresso in una serie di iniziative intraprese dai comuni, tali da non poter essere puntualmente ricondotte all'uno o all'altro degli illustrati ambiti legislativi di azione degli enti locali.

Una prima estrinsecazione di tale tendenza è stata quella della costituzione di forme consortili tra comuni per l'igiene dell'ambiente e del territorio, con la finalità di costruire e gestire impianti di bonifica dell'"ambiente inquinato" (64).

Nè mancano casi di convenzioni con università degli studi per ricerche sull'inquinamento ambientale (65), al fine di acquisire una maggiore conoscenza del-

---

(64) In provincia di Vicenza hanno aderito ad un consimile consorzio (CIAT) 34 amministrazioni comunali.
(65) Tale è l'oggetto di una convenzione stipulata tra il comune di Vicenza e l'Università di Pavia.

l'ambiente e di programmare in modo razionale i futuri interventi, fornendo altresì risposte adeguate e tempestive ai problemi sempre nuovi che emergono dalla realtà di tutti i giorni. Nei casi in cui ciò si verifica, alla ricerca è cooptata anche la competente U.S.L.

Diffuse si sono inoltre rivelate le campagne di sensibilizzazione della popolazione sui problemi dell'ambiente attraverso conferenze, idonea pubblicità e iniziative di coinvolgimento delle scuole.

In alcuni casi si è dato corso alla costituzione di commmissioni permanenti o consulte formate da rappresentanti di comuni riuniti in un'azione comune e di associazioni ambientaliste al fine di fornire agli interventi a difesa dell'ambiente una base partecipativa più estesa (66).

---

(66) E' il caso dei 4 comuni del territorio modenese di Fiorano, Formigine, Maranello e Sassuolo, i quali hanno dato notizia di svolgere, ai sensi dell'art. 18 della L.R. n. 19 del 4.5.1982, un'azione congiunta per la difesa dell'ambiente, illustrata in una annuale "relazione sullo stato dell'ambiente".
In particolare il comune di Fiorano Modenese ha dato notizia di aver organizzato un ciclo di conferenze in collaborazione con varie associazioni ed enti ambientalisti (WWF, Italia Nostra, ENPA, LIPU, Lega per l'ambiente, Lega per la difesa ecologica).

7. Considerazioni conclusive

Pur nei limiti rappresentati dal ridimensionato campione sul quale è basata, l'indagine evidenzia un quadro abbastanza chiaro delle problematiche, delle lacune normative ed operative e delle modalità gestionali attinenti all'azione degli enti locali a difesa dell'ambiente.

Una prima, doverosa conclusione da trarre in via preliminare è, tuttavia, di natura comportamentale, e riguarda la larga area di "assenteismo" emersa a fronte della richiesta di dati e notizie rivolta dalla Sezione, a termini di legge, agli enti campione ai fini dell'indagine.

Non può, in effetti, passare sotto silenzio il fatto che abbiano dato seguito ai quesiti della Sezione poco più dei due terzi delle Amministrazioni provinciali incluse nel campione iniziale e che, rispetto a quest'ultimo, siano state meno della metà le Amministrazioni comunali che hanno fornito risposta: e tra queste non sono inclusi enti della fascia più elevata della portata di Roma, Napoli e Palermo.

Nel Mezzogiorno, poi, ha aderito all'invito non più di un quinto degli enti interpellati, e ciò senza contare che ancora più ridotto è stato il seguito dato ai quesiti di contenuto strettamente finanziario-contabile.

Presupposto indispensabile perchè la Sezione possa svolgere appieno il compito che il legislatore le ha attribuito è, infatti, un atteggiamento di piena, puntuale e solerte collaborazione da parte dei singoli enti, affinchè le fenomelogie gestionali possano essere meglio focalizzate, approfondite ed infine illustrate nel loro grado d'intensità, nei loro aspetti tecnici ed infine nelle loro implicazioni sul sistema normativo della finanza pubblica in generale e locale in particolare.

Pur in tali limiti, va verificato il risultato dell'indagine soprattutto in relazione alle grandi emergenze ambientali, quali sono i problemi relativi allo smaltimento dei rifiuti in condizioni di sicurezza sotto il profilo dell'igiene pubblica (il che vale particolarmente per i rifiuti tossici e nocivi), all'inquinamento delle falde acquifere e delle acque in generale ed infine all'inquinamento atmosferico nei grandi centri urbani.

Riguardo il primo aspetto, che tocca la difesa del suolo, non può non destare preoccupazione il fatto che soltanto quattro amministrazioni comunali su dieci abbiano dato ottemperanza alla norma di cui all'art. 8 del D.P.R. 915/1982, la quale impone l'obbligo di adottare apposito regolamento per la disciplina e la raccolta dei rifiuti urbani, sì che siano individuati i perimetri di raccolta, le modalità del trasporto e di smaltimento dei rifiuti tanto civili quanto industriali; e che nel Mezzogiorno tale media scenda addirittura a due amministrazioni su dieci.

A tale negativa risultanza nulla toglie la constatazione che alcune punte avanzate dell'autonomia locale si siano spinte a forme ancora più complete ed articolate della difesa del suolo, adottando regolamenti che coprono una più estesa area d'igiene ambientale.

L'indagine ha altresì messo in luce che, pur essendo in fase assai avanzata la differenziata raccolta di rifuti pericolosi (sia urbani sia industriali), particolarmente nelle regioni del centro-nord, permane in tutta la sua gravità il problema dello smaltimento finale, che implica evidentemente, a sua volta, problemi

sia di reperimento di aree "ad hoc" in condizioni di massima sicurezza, sia di disponibilità di adeguate risorse finaziarie.

E' poi degno di considerazione che la raccolta differenziata di prodotti riciclabili o ingombranti si sia tradotta per talune amministrazioni - che hanno evidentemente adottato moduli gestionali ispirati a principi di economicità - in introiti suppletivi che, anche se di modesta entità, allargano, sia pur relativamente, l'area di autonomia finanziaria degli enti che l'hanno praticata.

L'indagine non ha invece potuto arricchirsi di elementi in un punto pur di grande interesse ed attualità, quale è quello relativo all'inquinamento delle acque dovuto alla discarica di sostanze nocive nelle falde acquifere, nei corsi d'acqua e nei mari, trattandosi di materia che nei suoi aspetti generali è di prevalente competenza e rilevanza statale e regionale.

Quanto all'azione contro l'inquinamento atmosferico, è stato possibile rilevare un diffuso defilamento, se non addirittura uno scollamento, degli enti locali dal ruolo che la legge loro affida, essendo emerso che tali compiti - eccezion fatta per il rilevamento del

grado di tossicità degli scarichi nei grandi centri urbani - sono generalmente rimessi alle strutture sanitarie. Ciò trova riscontro nei dati contabili richiesti agli enti campione, dati che mettono in evidenza l'assenza diffusa di stanziamenti nei bilanci degli enti medesimi con tale specifica destinazione.

Al di là di tali aspetti, che attengono più puntualmente alle problematiche proprie delle tre tradizionali aree dell'intervento legislativo in materia ambientale, l'indagine ha evidenziato:

- una diffusa tendenza all'utilizzazione dello strumento consortile, tendenza più evidente nel nord, dove la costituizione di consorzi - in funzione, evidentemente, di una maggiore economicità della gestione e della razionalizzazione degli interventi - è spesso favorita se non imposta dallo stesso ente regione.

  E' emerso che tale particolare forma gestionale prevale per tipologie di servizi caratterizzate da un più spiccato tecnicismo (quale il servizio di depurazione delle acque) e da autonomia operativa, che giunge alla riscossione dei canoni ed all'esercizio di pubblici poteri (funzioni di controllo di pertinenza dei comuni);

l'avvio, sia pure stentato, del "censimento" degli
- insediamenti industriali e del sistema fognario, che vanno a saldarsi con la "mappa" delle discariche abusive già ricostruita dagli apparati dello Stato.

La conoscenza puntuale dell'entità di determinati fenomeni consente, in effetti, la razionalizzazione degli interventi ed una loro più puntuale programmazione;

- l'interpretazione del ruolo dell'ente regione preminentemente in chiave di programmazione degli interventi e di integrazione della normativa statale, tali da consentire all'ente locale di disporre di chiare direttive per la propria specifica azione;
- la crescente tendenza al superamento della tradizionale articolazione legislativa della difesa ambientale nelle tre grandi aree della difesa del suolo, delle acque e dell'atmosfera, per privilegiare invece una visione unitaria dell'emergenza "ambiente".

Ciò è reso evidente dall'impostazione della più recente produzione legislativa regionale in materia ed anche da specifiche iniziative degli enti locali, quali un'azione diretta alla sensibilizzazione della cittadinanza sui problemi relativi alla salvaguardia dell'ambiente.

Soprattutto, però, l'indagine ha costituito una puntuale conferma, se ve n'era bisogno, del notevole divario nord-sud nell'applicazione delle leggi, nell'adozione di adeguati strumenti operativi, nella capacità propositiva degli enti locali e nella consapevolezza del ruolo ad essi demandato. Nè sembra che tale situazione possa essere in qualche misura lenita dalla constatazione che il danno ambientale è maggiore laddove più elevato è il grado di industrializzazione, giacchè è alle industrie che deve principalmente imputarsi la produzione di scorie (solide, liquide, gassose) inquinanti: ciò, infatti, giustifica solo in parte il "disagio" con il quale gran parte degli enti meridionali ed insulari hanno accolto il "messaggio" ambientalista, inteso quale espressione di una cultura di rispetto e protezione del bene natura, ravvisato quest'ultimo nella buona conservazione sia del suolo, sia delle acque, sia dell'aria.

Tra i modi in cui si è espresso il diverso grado di sensibilità per i problemi dell'ambiente può additarsi quello della creazione, in talune zone del terri-

torio nazionale, di personale qualificato tra quello dipendente degli enti locali, ciò che ha consentito ad una buona fascia di questi ultimi di condurre in modo diretto la gestione di molti servizi, senza far ricorso ad apporti esterni o ad aziende municipalizzate o altrimenti pubbliche.

Ciò ha giovato non poco all'esercizio dei controlli sia preventivi sia successivi, essendo indubbio che il grado di funzionalità dell'ente è legato in buona misura alla preparazione tecnica del suo personale.

Più in generale si è notato, a conclusione dell'indagine, che l'efficacia degli interventi è legata all'interdipendenza propositiva ed operativa degli enti Stato, regioni, province e comuni, ossia alla loro capacità di sinergismo nella costante consapevolezza dei rispettivi ruoli.