

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 917}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**POLI BORTONE, TATARELLA, SERVELLO, PARLATO,
BERSELLI, TRANTINO, ANEDDA, MARENCO, CELLAI,
ROSITANI, MARTINAT, BUONTEMPO**

Interventi per la pianificazione ambientale

Presentata il 2 giugno 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — La conferenza di Rio de Janeiro ha riportato con prepotenza all'attenzione del mondo il problema « ambiente » indicando urgenze e linee di intervento.

Dare una definizione al termine « ambiente » non è cosa facile; esso assume diversi significati: paesaggio, atmosfera, suolo, acqua ed altro; oggi però esso assume sotto di sé altri significati, come: pericolo, disastro ecologico, emergenza, degrado.

Da ciò si deduce che se l'ambiente crea allarme sociale, esso rappresenta elemento necessario per la sopravvivenza umana e per ciò che la circonda. Diventa così inscindibile il nesso biologico esistenziale, fisico e psichico, tra l'uomo e l'ambiente, sì che questo costituisce il termine di proiezione del primo e nel contempo il dato significativo dell'armonia biologica tra gli stessi.

Perché l'uomo prendesse coscienza dell'importanza di tale inscindibile legame, sono occorse le catastrofi ecologiche, il degrado ambientale, l'emergenza, il pericolo. La salute, bene tutelato dalla nostra Costituzione (articolo 32) non si limita più all'incolumità fisica dell'uomo preso isolatamente, ma inserito nella comunità, così che la sua tutela e protezione si estende alla vita associata dell'uomo, assumendo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute piuttosto che come diritto alla vita e alla incolumità fisica si configura come diritto all'ambiente salubre.

La presa di coscienza non basta; essa si deve tradurre in un rimedio per ciò che è avvenuto e prevenzione per ciò che potrebbe accadere, questa è una delle più importanti responsabilità politiche nei confronti del corpo elettorale: ecco perché noi, che di quella coscienza siamo i rap-

presentanti, proponiamo una legge-quadro sull'ambiente che possa una volta per tutte dare una risposta organica all'emergenza « ambiente ».

1) *Lo stato dell'ambiente:*

Quando si parla di stato dell'ambiente si fa riferimento alla situazione ambientale nella sua globalità, prescindendo così dai confini che dividono ogni singola nazione; i fenomeni ecologici infatti sono strumenti collegati tra loro da un rapporto continuo di causa ed effetto. Così la distruzione della foresta tropicale direttamente non riguarda l'Italia, indirettamente però ne condiziona i fattori climatici.

Da ciò si deduce l'importanza di una collaborazione internazionale per la difesa del pianeta; in attesa, però, che tale collaborazione sia tradotta in accordi ed iniziative normative, è necessaria una legislazione nazionale completa ed organica che possa essere successivamente confrontata con quella di altri Paesi.

Analizziamo brevemente i singoli aspetti dell'odierno stato ambientale, in modo da intervenire per tamponare e prevenire i problemi ad essi inerenti.

ARIA.

Il disagio provocato dall'inquinamento atmosferico è quello che viene percepito maggiormente dalla popolazione soprattutto in grandi centri urbani e nei grandi centri industrializzati. L'aria inquinata è un sistema chimicamente e fisicamente instabile per la « immissione » in essa di sostanze che ne alterano il normale equilibrio. Le principali cause: le emissioni di anidride carbonica e di altri gas generatori dell'« effetto serra », le emissioni di clorofluorocarburi che sono responsabili del « buco di ozono »; per non parlare delle emissioni di biossido di zolfo, di piombo, monossido di carbonio, delle piogge acide.

ACQUE.

Altro elemento fondamentale per la nostra esistenza è l'acqua; essa viene rinnovata e utilizzata secondo cicli e fasi ben determinate e che l'attività dell'uomo ha modificato, alterandone così la qualità e la quantità.

Per quanto riguarda le acque superficiali, infatti, non pochi sono i casi di bacini ad elevato rischio ambientale, per esempio il bacino del Po, in cui si riversano gli scarichi civili, industriali ed agricoli di una delle zone a più alta densità di popolazione e attività agricola e industriale d'Italia. Lo stesso dicasi per le acque del sottosuolo continuamente minate dalla presenza nel terreno di diserbanti (contaminazione da atrazina), nitrati, cloruri, solfati ed altro. È naturale poi che anche le acque costiere vengano condizionate dalle alterazioni delle acque che in esse si riversano.

SUOLO.

Le modificazioni del suolo sono dovute in parte a cause naturali geologiche (sismicità, franosità), in parte all'intervento devastante dell'uomo: deforestazione, crescita dei centri urbani, sfruttamento al di là delle esigenze effettive, abbassamento del suolo per l'estrazione di acque dal sottosuolo, erosione delle coste.

FAUNA E FLORA.

L'inquinamento dell'*habitat*, la pesca e la caccia non controllate hanno provocato uno squilibrio della fauna ed in alcuni casi la sua completa distruzione, soprattutto se si considera che l'Italia è un punto di passaggio obbligatorio per la fauna migratoria.

Anche sulla flora l'intervento dell'uomo è stato devastante: i disboscamenti, i decespugliamenti, le bonifiche, l'industrializzazione, l'urbanizzazione, l'uso di diserbanti, lo sfruttamento eccessivo delle piante per motivi estetici ed erboristici.

La tutela del patrimonio floreale e faunistico è quella che ha un bisogno immediato di essere realizzata; esistono già i parchi nazionali, le riserve naturali, i parchi naturali regionali, le aree marine, le riserve naturali marine. Ma tutti sono in stato di abbandono e arretratezza.

RUMORE.

Altra causa di danni per il benessere psicofisico è l'inquinamento acustico, che sino ad ora non è stato oggetto di alcuna legislazione. I fattori scatenanti del fenomeno sono il traffico urbano, soprattutto in città ad alto tasso di popolazione, il traffico in generale e quello aereo in particolare.

RIFIUTI.

Esistono diversi tipi di rifiuti: quelli urbani, provenienti dalle abitazioni domestiche e dagli insediamenti civili, quelli speciali derivanti dalle lavorazioni industriali e da attività agricole (zootecniche), quelli ospedalieri; quasi tutti sono tossici e contaminanti (soprattutto quelli ospedalieri), ma gli impianti per la loro distruzione sono carenti o mal funzionanti.

Senza menzionare la penosa quantità complessiva di rifiuti che in un anno vengono stimati nel nostro Paese, non si può evitare di sottolineare l'imminente pericolo che tali quantità rappresentano per l'equilibrio ambientale.

2) I responsabili del degrado ambientale.

L'unico vero responsabile del degrado ambientale è l'uomo; non c'è fenomeno che non dipenda dal suo comportamento, a partire dall'urbanizzazione spesso disarticolata, disorganica e abusiva concentrata in grossi agglomerati urbani e con i problemi ad essa inerenti: sfruttamento delle acque, trasporti, smaltimento dei rifiuti, piani regolatori non rispettati, carenti, del tutto inesistenti.

Si passa poi all'industrializzazione, che forse è una delle principali cause del dissesto ambientale, non solo per gli scarichi inquinanti, ma per la violazione di tutte quelle norme inerenti alla depurazione e al controllo dei processi produttivi. La logica del profitto ha portato, nel secondo dopoguerra, ad uno sviluppo eccessivo e concentrato di poli industriali che hanno arrecato danni irreparabili per un buon 70 per cento della nostra penisola.

In ultimo ma non per importanza, l'agricoltura, in parte industrializzata essa stessa, in parte affidata ai fitofarmaci, ai fertilizzanti, ai diserbanti, condizionata dalla richiesta del mercato e quindi costretta a delle trasformazioni del territorio nocive per l'*habitat*; si pensi agli allevamenti zootecnici, che oltre a comportare grosse trasformazioni del suolo producono rifiuti organici in quantità superiori alle capacità di smaltimento del terreno.

3) La legislazione in materia ambientale.

La normativa a difesa dell'ambiente è nata a cavallo degli anni settanta, disarticolata e disorganica; tale legislazione non ha vietato l'inquinamento ma ha delegato la pubblica amministrazione decentrata (regioni, province, comuni) ad intervenire per limitare il fenomeno. È inutile dire che le pubbliche amministrazioni sono assenti e disattente alla applicazione della legge così che la magistratura si è trovata spesso a fronteggiare tali comportamenti omissivi, con il risultato di affidare la salvezza dell'ambiente alla maggiore o minore sensibilità di un giudice.

Le associazioni ambientaliste hanno dato di sicuro una svolta, spingendo il legislatore ad interventi più drastici e a veri e propri divieti (legge Galasso). Ciononostante tale normativa non è servita a tamponare il fenomeno, questo perché: 1°) le leggi spesso enunciano principi ma poi non stabiliscono precetti, divieti e sanzioni per il rispetto di questi principi, 2°) le leggi delegano competenze e controlli

ad enti non idonei ad affrontare tali compiti; 3°) le leggi rinviando la esecutività dei loro principi a futuri regolamenti di esecuzione o a futuri decreti ministeriali che non vengono prontamente emanati; 4°) le leggi rinviando ad altre leggi precedenti o future, per stabilire i canoni, i limiti e entità; 5°) le leggi stabiliscono principi generali e poi aggiungono eccezioni che, grazie ad interpretazioni estensive, diventano la regola.

Il presente progetto di legge-quadro per l'ambiente si prefigge lo scopo di ovviare a questi inconvenienti: esso nasce all'insegna della prevenzione prevedendo progetti e programmi e non intervenendo solo con divieti e sanzioni; ha carattere sistematico nell'affrontare tutti i problemi ambientali con omogeneità pur nella loro eterogeneità; affianca alla prevenzione tecnica una programmazione e razionalizzazione economica compatibile con il risanamento ambientale; prevede un potenziamento del Ministero dell'ambiente e della sua struttura amministrativa; coordina l'attività centrale con quella di altri Dica-

steri e con quella periferica regionale; istituisce nuovi organi di programmazione, ricerca e controllo; adegua le diverse esigenze dell'Italia meridionale e di quella settentrionale; regola e disciplina gli strumenti per far fronte alle esigenze finanziarie.

Proprio perché legge-quadro il presente progetto tocca i momenti più salienti delle problematiche ambientali: spetta così agli operatori del diritto dare risposte concrete alle varie esigenze; spetta poi ad ognuno di noi prendere coscienza della realtà che ci circonda perché noi in prima persona siamo la causa del degrado ambientale: la società del benessere basata sull'«usa e getta» deve ridimensionare le sue abitudini e le sue sfrenate regole consumistiche, non si può demandare alla legge o all'intervento drastico del potere esecutivo ciò che è un dovere-diritto di ogni cittadino: solo con questa collaborazione avremo speranza di riuscire nel nostro intento per la salvezza di noi tutti e per il dovere che abbiamo nei confronti delle generazioni future.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I

PIANIFICAZIONE DECENNALE

ART. 1.

1. La presente legge disciplina la pianificazione decennale in materia ambientale da realizzare con progetti e piani di intervento a medio e lungo termine.

ART. 2.

1. La pianificazione decennale si articola sul seguente programma:

a) copertura di tutto il territorio nazionale;

b) previsione delle differenziate forme di intervento per aree regionali o interregionali;

c) comprensione di tutte le componenti ambientali e coordinamento delle stesse;

d) impegno di strutture metodologiche e strumentazione all'avanguardia con personale tecnico altamente specializzato.

ART. 3.

1. Con scadenze annuali sono effettuati controlli e relative modifiche sui singoli progetti e piani di intervento.

2. Agli stessi controlli di cui al comma 1 sono sottoposte le strumentazioni e le metodologie secondo canoni di precisione e di affidabilità.

ART. 4.

1. La pianificazione decennale promuove la ricerca e la programmazione di processi produttivi compatibili con le esi-

genze ambientali, stilando programmi per i seguenti settori specifici:

a) energia: risparmio energetico, incentivazione delle energie alternative;

b) industria: aumento della sicurezza degli impianti, controllo e riduzione dei residui di emissioni in atmosfera;

c) agricoltura: sviluppo dell'agricoltura biologica, diminuzione dell'eccessivo sfruttamento agricolo e zootecnico;

d) urbanizzazione e trasporti: programmazione edilizia consona ai canoni di *habitat* naturale, diminuzione dei trasporti privati nei centri più congestionati, potenziamento dei trasporti a basso tasso d'inquinamento;

e) tutela ecologica: recupero e sviluppo degli ecosistemi delle singole zone del territorio nazionale con adeguata programmazione e progettazione di parchi nazionali e delle riserve naturali.

CAPO II

ORGANI.

ART. 5.

1. La competenza in materia di programmazione e intervento ambientale è del Ministero dell'ambiente.

ART. 6.

1. Sono istituiti presso il Ministero dell'ambiente tre dipartimenti centrali competenti per i seguenti settori:

a) prevenzione;

b) risanamento;

c) conservazione e valutazione dell'impatto ambientale.

ART. 7.

1. La struttura organica dei tre dipartimenti è disciplinata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'ambiente.

ART. 8.

1. Al dipartimento per la prevenzione competono:

a) l'attività di studio dei fenomeni rilevanti per l'ambiente e della loro evoluzione nel tempo;

b) l'attività di studio delle politiche settoriali di intervento: energia, chimica, industria, attività di studio, ricerca e sperimentazione delle metodologie e delle strumentazioni tecniche;

c) il coordinamento con i programmi del Servizio informativo nazionale per l'ambiente (SINA);

d) gli adempimenti per il coordinamento dei singoli Ministeri interessati nella programmazione e negli interventi;

e) la fissazione di *standard* e limiti nei singoli settori produttivi, provvedendo al controllo dell'attuazione delle prescrizioni e alle sanzioni per gli inadempimenti;

f) la promozione dei programmi di compatibilità ambientale.

2. Al dipartimento per il risanamento competono:

a) gli interventi urgenti nei settori ad alto rischio, per riportare le situazioni ambientali compromesse entro i limiti di tolleranza riconosciuti;

b) gli interventi volti a ripristinare a medio o lungo termine situazioni ambientali fortemente degradate;

c) il coordinamento della attuazione della legislazione vigente in materia ambientale;

d) il coordinamento dei singoli Ministeri interessati negli interventi di risanamento;

e) il coordinamento degli interventi regionali con la politica centrale.

3. Al dipartimento per la conservazione e valutazione dell'impatto ambientale competono:

a) gli interventi volti a salvaguardare, preservare e tramandare intatti i « monumenti ambientali » nonché tutti i beni cui è stato attribuito un riconoscimento di valore come bene ambientale e culturale;

b) la organizzazione delle unità operative per la valutazione di impatto ambientale;

c) il coordinamento delle intese tra i diversi Ministeri interessati.

ART. 9.

1. In ogni regione o gruppo di regioni sono istituite delle soprintendenze con il compito di coordinare l'indirizzo programmatico dei dipartimenti centrali con le esigenze locali.

ART. 10.

1. Le soprintendenze, per svolgere i compiti di ricerca e programmazione locale, possono servirsi delle unità sanitarie locali.

ART. 11.

1. La struttura delle soprintendenze è disciplinata con decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Ministro dell'ambiente.

ART. 12.

1. Presso il Ministero dell'ambiente sono istituiti organi di controllo per la supervisione, revisione, nonché per il controllo sull'attuazione ed il rispetto dei programmi dei dipartimenti.

ART. 13.

1. La struttura degli organi di controllo è regolata con decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Ministro dell'ambiente.

ART. 14.

1. In ogni capoluogo di regione è istituito, presso l'ufficio del commissario del Governo, un commissario per l'ambiente.

ART. 15.

1. Il commissario per l'ambiente è scelto fra i dirigenti del Ministero dell'ambiente. La nomina ha luogo con decreto del Presidente della Repubblica, emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'ambiente.

ART. 16.

1. Il commissario per l'ambiente ha la funzione di raccordare gli indirizzi dei dipartimenti centrali con quelli delle soprintendenze locali e di controllare l'attività delle soprintendenze locali.

ART. 17.

1. Le iniziative programmatiche e di intervento del Ministro dell'ambiente,

qualora le stesse iniziative riguardino settori di loro rispettiva competenza, sono adottate di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, con il Ministro per i beni culturali e ambientali, con il Ministro dei trasporti e con il Ministro dell'agricoltura e delle foreste.

ART. 18.

1. La pianificazione ambientale di cui alla presente legge è attuata mediante la collaborazione del Ministero dell'ambiente con il Ministero della sanità e con il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

CAPO III

REGIONI.

ART. 19.

1. Le regioni esercitano le proprie competenze legislative in materia ambientale nell'ambito dei principi stabiliti dalla presente legge.

ART. 20.

1. Le leggi regionali che prevedano anche interventi programmatici devono rispettare i principi stabiliti dalla programmazione nazionale.

ART. 21.

1. È istituita la Conferenza delle regioni per l'ambiente.

ART. 22.

1. Alla Conferenza di cui all'articolo 21 partecipano gli assessori all'ambiente delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché un rappresentante del Ministero dell'ambiente.

ART. 23.

1. La Conferenza di cui all'articolo 21 è convocata ogni cinque anni al fine di verificare la omogeneità delle politiche ambientali regionali con la programmazione statale di cui alla presente legge.

ART. 24.

1. Le iniziative delle regioni in materia ambientale devono essere prese di intesa con le soprintendenze regionali o interregionali.

CAPO IV

PROGRAMMAZIONE AMBIENTALE DA PARTE DEGLI ENTI PUBBLICI E PRIVATI.

ART. 25.

1. Le singole iniziative e i singoli interventi promossi dagli altri enti pubblici locali sono sottoposti al parere delle soprintendenze regionali.

ART. 26.

1. Le attività delle imprese pubbliche o private devono programmare e organizzare la produzione attenendosi ai piani regionali o nazionali di compatibilità ambientale.

ART. 27.

1. Gli enti pubblici locali, le associazioni di categoria, i sindacati dei lavoratori possono essere sentiti dalle soprintendenze nella fase della stesura dei programmi.

CAPO V

INFORMAZIONE.

ART. 28.

1. Presso il Ministero dell'ambiente è istituito un centro di ricerca e informazione per i problemi ambientali.

ART. 29.

1. Nel centro di cui all'articolo 28 operano un massimo di cinquanta membri designati dal Ministro dell'ambiente e scelti fra tecnici specializzati in materie scientifiche e naturalistiche, con la collaborazione del Consiglio nazionale delle ricerche, delle università statali e degli enti di ricerca riconosciuti dallo Stato.

ART. 30.

1. Il centro di cui all'articolo 28 fornisce e stila programmi di massima per le soprintendenze, fornisce notizie in materia ambientale, formula programmi per la formazione professionale degli operatori del settore.

ART. 31.

1. Il Ministro della pubblica istruzione, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, adotta disposizioni per l'inserimento nei programmi scolastici delle scuole di ogni ordine e grado della disciplina: « educazione ambientale ».

ART. 32.

1. Le università istituiscono corsi di perfezionamento e scuole di specializzazione per lo studio dell'ambiente.

ART. 33.

1. Le regioni organizzano corsi di formazione professionale in « educazione ambientale » per i settori di specializzazione sull'ambiente.

CAPO VI

PREVISIONE FINANZIARIA.

ART. 34.

1. Agli oneri derivati dall'attuazione della presente legge si fa fronte con gli ordinari stanziamenti di bilancio.

2. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per l'istituzione della « tassa ambientale », di competenza comunale, gravante sulle imprese inquinanti, la cui entità è fissata in riferimento alla qualità e quantità delle immissioni inquinanti e del degrado ambientale prodotto.

3. Il gettito derivante dalla tassa di cui al comma 2 è vincolato per l'attuazione della presente legge.