

## COMMISSIONE VIII

## AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

6.

## SEDUTA POMERIDIANA DI MARTEDÌ 19 NOVEMBRE 1991

*(Ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera)*

AUDIZIONE IN MERITO ALLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA SULLA DIFESA DEL SUOLO, DEL MINISTRO DELL'AMBIENTE, SENATORE GIORGIO RUFFOLO, E DEL DIRETTORE DEL SERVIZIO PER LA TUTELA DELLE ACQUE, LA DISCIPLINA DEI RIFIUTI, IL RISANAMENTO DEL SUOLO E LA PREVENZIONE DELL'INQUINAMENTO DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE, DOTTOR GIANFRANCO MASCAZZINI

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE BOTTA

## INDICE DEGLI INTERVENTI

|   | PAG.          |
|---|---------------|
| <b>Audizione in merito allo stato di attuazione della normativa sulla difesa del suolo, del ministro dell'ambiente, senatore Giorgio Ruffolo, e del direttore del servizio per la tutela delle acque, la disciplina dei rifiuti, il risanamento del suolo e la prevenzione dell'inquinamento del Ministero dell'ambiente, dottor Gianfranco Mascazzini:</b> |               |
| Botta Giuseppe, <i>Presidente</i> .....   | 3, 5, 11, 17  |
| Mascazzini Gianfranco, <i>Direttore del servizio per la tutela delle acque, la disciplina dei rifiuti, il risanamento del suolo e la prevenzione dell'inquinamento del Ministero dell'ambiente</i> .....  | 3             |
| Mazza Dino (gruppo PSI) .....   | 14            |
| Ruffolo Giorgio, <i>Ministro dell'ambiente</i> .....  | 5, 15, 17, 18 |
| Ronchi Edoardo (gruppo verde) .....   | 12, 16, 17    |

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 15.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Audizione, in merito allo stato di attuazione della normativa sulla difesa del suolo, del ministro dell'ambiente, senatore Giorgio Ruffolo, e del direttore del servizio per la tutela delle acque, la disciplina dei rifiuti, il risanamento del suolo e la prevenzione dell'inquinamento del Ministero dell'ambiente, dottor Gianfranco Mascazzini.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento, in merito allo stato di attuazione della normativa sulla difesa del suolo, del ministro dell'ambiente, senatore Giorgio Ruffolo, e del direttore del servizio per la tutela delle acque, la disciplina dei rifiuti, il risanamento del suolo e la prevenzione dell'inquinamento del Ministero dell'ambiente, dottor Gianfranco Mascazzini, che ringrazio per la loro disponibilità.

Ricordo che le audizioni odierne sono dirette a conoscere, preliminarmente all'esame dei documenti di bilancio, le realizzazioni e le esigenze che interessano la competenza del Ministero dell'ambiente.

GIANFRANCO MASCAZZINI, *Direttore del servizio per la tutela delle acque, la disciplina dei rifiuti, il risanamento del suolo e la prevenzione dell'inquinamento del Ministero dell'ambiente.* La legge n. 183 del 1989 ha concluso in maniera molto positiva un dibattito che si è pro-

tratto per molti anni, rappresentando il punto d'arrivo della relazione De Marchi e della cosiddetta legge Merli e sue successive modifiche, che hanno richiamato rispettivamente l'attenzione sul problema della difesa del suolo e della tutela della qualità delle acque.

La legge n. 183 ha introdotto novità molto qualificanti tra le quali, in primo luogo, il meccanismo della pianificazione, che viene individuata come strumento usuale per affrontare in maniera sistematica problemi ai quali non si può far fronte con provvedimenti episodici, come peraltro in taluni casi avviene ancora oggi. Pertanto, quelli della pianificazione e della pianificazione contestuale rappresentano oggi i due versanti della tutela delle acque.

La seconda fondamentale innovazione introdotta dalla legge n. 183 è rappresentata da una definizione del territorio non istituzionale, ma per ambiti, non legata dunque a realtà istituzionali od amministrative, ma ai bacini. D'altra parte, in molti paesi europei una pianificazione della difesa del territorio e delle acque nell'ambito che le è naturale, ossia il bacino, ha una lunga tradizione.

Si deve inoltre alla legge n. 183 la costituzione dei servizi tecnici nazionali, diretti ad unificare l'indirizzo di istituzioni altrimenti disperse nell'ambito dell'amministrazione, concentrandole presso la Presidenza del Consiglio e dando ad esse un nuovo modo di operare.

Infine, la normativa più volte ricordata ha introdotto un meccanismo finanziario molto importante per quanto riguarda la difesa del suolo sotto il profilo idraulico, concorrente con altri interventi finanziari già in atto sotto il profilo in-

vece della difesa della qualità delle acque. In altri termini, la legge n. 183 gioca un ruolo pressoché esclusivo in materia di finanziamento delle opere idrauliche, mentre si aggiunge ad altri provvedimenti (come le leggi nn. 305 e n. 283 del 1989) finalizzati alla tutela della qualità delle acque.

Quelli che ho illustrato sono gli aspetti positivi della legge n. 183, ma credo che alla Commissione interessi valutare i versanti meno felici e meno « risolti » di quella normativa. Un primo problema, a mio avviso, deriva dal fatto che mentre i bacini nazionali trovano in quelle specifiche autorità che sono i comitati di bacino, con i loro organi tecnici ed istituzionali, un forte momento di aggregazione in grado di esprimere una pianificazione, non altrettanto può dirsi per i bacini regionali ed interregionali. Pertanto, alla capacità di pianificazione già espressa a livello regionale, non si è sovrapposta una programmazione per schemi di bacino.

Di conseguenza, se riteniamo — come è giusto fare oggi — che i comitati istituzionali di bacino e le segreterie tecniche, abbiano portato una forte ventata pianificatrice (anche se tale pianificazione si esplica su un duplice livello), per quanto riguarda il resto del territorio questa innovazione è mancata e ciò rappresenta un problema molto importante che dovrà essere affrontato e risolto per offrire uguali opportunità all'intero ambito nazionale.

Vi è poi un secondo aspetto che merita di essere evidenziato: quello concernente i meccanismi finanziari. La legge n. 183 del 1989 ha un impianto a regime che prevede meccanismi finanziari, diciamo, ad esclusivo carico dello Stato. In altri termini, la legge n. 183 è nata prevalentemente, sotto il profilo finanziario, come legge di difesa del suolo (specificatamente per l'aspetto idraulico), ma prevede un impianto normativo che immagina un finanziamento pubblico esclusivo.

In tema di difesa della qualità delle acque la Camera ha approvato il provvedimento n. 4228 — *ter*. Tale provvedi-

mento è collegato alla legge n. 183 per quanto riguarda gli aspetti di pianificazione, di bacino e via dicendo, così come del resto a ques'ultima legge fa riferimento il decreto legge n. 297 del 1991. In ogni caso, il provvedimento n. 4228 — *ter* ha modificato sostanzialmente il meccanismo della legge n. 183, per quanto concerne l'aspetto della difesa della qualità delle acque. In altre parole, in base a tale provvedimento gli oneri sono a carico del sistema delle tariffe. Possiamo immaginare che non siano esclusivamente a carico di tale sistema, ma indubbiamente questo è l'aspetto da rilevare, un aspetto a mio avviso assai positivo.

Il provvedimento di legge n. 4228 — *ter*, con i suoi meccanismi di finanziamento, introduce una forte novità; prevede cioè, a difesa della qualità delle acque, il presidio formato dalle tariffe (cioè dalle risorse dei cittadini). Ne consegue che per la legge n. 183 i meccanismi finanziari risulteranno composti in maniera articolata: infatti una parte del finanziamento sarà a carico del bilancio dello Stato ed un'altra parte sarà soprattutto a carico del sistema tariffario (così come è previsto appunto dal provvedimento n. 4228 — *ter* e dal decreto n. 297 del 1991).

A mio avviso, non sono molti gli aspetti critici della legge; ce ne sono diversi invece relativamente alla fase attuativa della legge. Tali aspetti critici sono evidentemente legati allo stato della amministrazione centrale e delle amministrazioni periferiche, alle difficoltà con le quali le autorità di bacino — quelle nazionali — possono strutturarsi, alle difficoltà ancor più grandi che probabilmente si incontrano a livello regionale per far nascere un comparto di pianificazione capace di gestire quanto previsto dalla legge n. 183.

La pianificazione della gestione del territorio sotto il profilo della difesa dalle acque non è un compito usuale al livello regionale, anche se previsto da molto tempo (tale compito veniva svolto precedentemente dalle province e dagli enti locali).

La legge Merli prevedeva una competenza regionale per la formazione del piano di risanamento e di depurazione delle acque; ma una pianificazione del territorio regionale, relativamente alla problematica della difesa dalle acque, non rientra nella tradizione delle regioni.

La mancanza di uno strumento specifico per quanto concerne i bacini regionali, non previsto dalla legge n. 183, indebolisce, a mio avviso, tale pianificazione che per giunta spetta alle regioni che sono forse maggiormente esposte ai problemi di ordine idraulico.

Il ministro Ruffolo ha più volte sottolineato quali siano i livelli d'impegno che la commissione De Marchi immaginava si dovessero assumere per una difesa del paese dalle acque, sotto l'aspetto idraulico. A tale riguardo, sarebbe utile riflettere sulle disponibilità finanziarie indicate nella legge, disponibilità che più volte hanno subito dei tagli. Ma, del resto, si tratta di un argomento che la Commissione ben conosce ed è quindi di tutta evidenza che le disponibilità finanziarie sono decisamente insufficienti di fronte alle attuali esigenze, le cui dimensioni sono state stimate in termini scientifici e in tempi non sospetti, in quanto dietro ai lavori della commissione De Marchi non vi era ancora l'ipotesi della cementificazione ma un'autonoma valutazione del fabbisogno. Del resto, è difficile immaginare un meccanismo di finanziamento diverso perchè la sistemazione del suolo per quanto riguarda l'aspetto idraulico non può dar luogo ad un sistema di tariffe: non possiamo cioè immaginare un coinvolgimento delle amministrazioni locali nè tantomeno di cittadini in questa attività.

Sono questi gli aspetti di maggior rilievo attinenti alla legge n. 183.

**PRESIDENTE.** Do ora la parola al Ministro dell'ambiente senatore Ruffolo, i cui chiarimenti ci saranno utili anche in vista del dibattito sulla legge finanziaria.

**GIORGIO RUFFOLO, Ministro dell'ambiente.** Signor presidente, onorevoli colle-

ghi, non ho molto da aggiungere a quanto ha detto poc'anzi il dottor Mascazzini. Mi limiterò quindi a sfruttare questa occasione per riassumere in termini estremamente succinti un giudizio sulla legge n. 183, sui suoi meriti, sulla sua attuazione e sui problemi che rimangono ancora aperti.

Come legislatori riconosciamo senz'altro i meriti della legge n. 183; non vi è dunque alcun bisogno di soffermarsi più di tanto su alcuni punti fondamentali di questa legge. Finalmente, dopo vent'anni di elaborazione culturale e di dibattiti (sono stato testimone dei lavori della commissione De Marchi), sono state realizzate una impostazione moderna del piano di bacino ed una pianificazione condizione necessaria per la gestione di un ciclo integrale delle acque. Inoltre, con tale legge il problema delle acque è stato valutato sotto due aspetti fondamentali: quello della difesa « delle » acque e quello della difesa « dalle » acque. È stato altresì concepito un forte nucleo di servizi organizzati al centro dello Stato sotto l'egida della Presidenza del Consiglio per dare allo Stato stesso, in questo come in altri settori, una « armata » importante di tecnici al servizio delle fondamentali esigenze di difesa del suolo e di salvaguardia del patrimonio nazionale idrico. Naturalmente la legge n. 183 ha anche il merito di aver cucito, per alcuni versi con sapienza da ricamatrice, i vari punti di raccordo necessari ad un sistema decisionale complesso. La normativa, infatti, doveva essere approvata sulla base di un determinato ordinamento che prevedeva la competenza di più ministeri e delle regioni, quindi un intreccio orizzontale e verticale di titolarità che bisognava ricucire per formare, ripeto, un sistema decisionale complesso, complicato, comunque ineludibile. Ritroviamo, quindi, la diarchia tra i due ministeri maggiormente competenti, la compresenza delle regioni ed altri organi nazionali nell'ambito dei comitati istituzionali, e quel via vai di procedure, proprio non soltanto di questo settore ma di tutta la legislazione italiana. Da questo

punto di vista direi che se dovessimo tracciare il percorso critico, per usare un linguaggio tecnico, delle varie competenze e dei legami che le vincolano in un unico sistema decisionale, potremmo anche dire che è stato fatto il minimo indispensabile; eppure se descrivessimo in una mappa questo percorso critico ci accorgemmo della sua complessità. Del resto tale percorso critico è complesso non soltanto per la quantità di stazioni che deve percorrere, per poter rendere operativa ciascuna decisione, ma anche perché ad ogni nuovo « attore » si aggiunge una indeterminatezza dei tempi e, dato il clima nell'ambito del quale si svolge la vicenda politica italiana, è sufficiente una crisi regionale, a volte addirittura una crisi comunale, per inceppare il sistema. Già da tempo sostengo la necessità — lo dico non ironicamente ma con molta serietà — di addivenire in sede parlamentare alla costituzione di una commissione di garanzia sui tempi e le procedure. Infatti, se ogni legge potesse avere la sua mappa di percorso critico, probabilmente il legislatore esiterebbe a svolgere nuove audizioni e consultazioni, che allungano il processo decisionale a volte molto al di là dei tempi critici previsti per la realizzazione dei programmi.

L'altro elemento positivo è che la legge è stata attuata con solerzia superiore rispetto alla media dei processi di attuazione. Non ritengo di dover ora evocare — per mancanza di tempo — i passaggi compiuti durante lo stato transitorio di applicazione della legge, che ha il suo centro negli schemi previsionali e programmatici delle autorità di bacino, specie delle sei autorità nazionali. La legge n. 183 prevedeva comunque la costituzione delle autorità di bacino (che si è avuta il 10 agosto del 1989), l'insediamento dei comitati istituzionali delle autorità di bacino e la nomina dei segretari (il che è avvenuto il 2 marzo del 1990) e la costituzione del comitato nazionale difesa del suolo (che risale al 15 dicembre 1989). La legge prevedeva inoltre un atto di indirizzo e coordinamento, che è stato emanato con un po' di ritardo

il 23 marzo del 1990 ed è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 4 aprile 1990, attraverso una serie di difficili elaborazioni condotte nell'ambito del Ministero dei lavori pubblici, di quello dell'ambiente e del comitato con le regioni. Si tratta di un atto molto importante perché serve ad identificare quelle cinque o sei grandi tipologie di opere che rappresentano il contenuto dell'azione programmatica. Con molta solerzia il 31 dicembre del 1990 quasi tutte le autorità nazionali hanno consegnato gli schemi previsionali e programmatici, cioè quel pre-piano considerato dalla legge regolatore dello stato di transizione.

Ovviamente, nel momento in cui si inserisce un sistema programmatico all'interno di una attività continua, è necessario considerare che questa stessa attività ha già una serie di processi in atto che occorre in qualche modo razionalizzare nell'ambito di schemi, che non sono dei piani veri e propri ma, appunto, schemi previsionali e programmatici. Per evocare un'espressione usata in altro contesto, potremmo dire che sono stati inseriti elementi di programmazione o di pianificazione in un sistema assai poco programmatico. Questi schemi previsionali e programmatici, elaborati dalle autorità, sono stati poi esaminati nella sede opportuna, cioè il comitato nazionale di difesa del suolo, anche attraverso un processo di coinvolgimento delle due amministrazioni maggiormente interessate.

Il 13 dicembre del 1990 il comitato nazionale di difesa del suolo ha approvato gli schemi ed ha potuto offrire un'ipotesi di ripartizione delle risorse tra i vari bacini. Tale ipotesi è stata poi sostanzialmente accolta insieme ai parametri che in qualche modo la reggevano, quelli cioè che regolavano la ripartizione secondo indici assai grossolani di superficie, di popolazione e di carico inquinante, che giustificavano l'introduzione di alcuni elementi di programmazione. A quello stadio era necessario, e non poteva che essere così, non fermare il treno in corsa ma cercare di orientarlo su rotaie maggiormente finalizzate ad una destinazione.

Naturalmente la programmazione, come tutti i sistemi razionali, è un processo di apprendimento ed il costo maggiore si paga proprio in termini di tempo. Ad ogni modo, il 13 dicembre del 1990 — ripeto — il comitato nazionale di difesa del suolo ha approvato gli schemi e il 1° marzo del 1991 il Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, li ha adottati ed ha ripartito le risorse tra i vari bacini. Una volta approvata la ripartizione, le risorse dovranno ovviamente essere trasferite ma, come sappiamo, non si tratta di un'operazione semplicissima; occorre, infatti, emanare atti di trasferimento, coerenti con determinate regole della contabilità generale dello Stato, che devono passare attraverso determinati filtri ed ottenere la registrazione della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti. Tutto ciò spiega il motivo per il quale, anche in questa fase, vi siano stati dei ritardi. A tale proposito, desidero sottolineare che soltanto grazie al decreto sulla potabilizzazione, che fatica ad essere convertito, abbiamo potuto salvare i fondi che erano stati previsti nella ripartizione. Ribadisco, comunque, che i ritardi sono dovuti non all'inerzia dell'amministrazione, ma ai procedimenti amministrativi nel nostro paese che comportano tempi tecnici piuttosto lunghi.

Mi preme inoltre sottolineare che si è lavorato bene e che soprattutto alcune autorità di bacino sono partite con il piede giusto. In particolare, l'autorità di bacino del Po — la più importante e certamente quella che attirerà maggiormente la nostra attenzione, anche se non dovrebbe essere la sola — credo abbia proceduto con grande celerità ed efficacia anche perché il Ministero dell'ambiente ha messo a disposizione fin dall'inizio — mi si consenta una manifestazione di orgoglio e di soddisfazione — una struttura tecnica che era stata costruita durante quella conferenza interregionale del Po — una sorta di progenitrice dell'autorità di bacino — che costituimmo già alla fine del 1987. Attraverso una vasta convenzione eravamo infatti riusciti ad assicu-

rarci la collaborazione di importanti strutture tecniche ed operative che mettiamo immediatamente a disposizione dell'autorità del Po la quale, quindi, ha avviato la sua attività non dal nulla, ma su una base abbastanza importante di conoscenze e di elaborazioni, sviluppando in breve la consapevolezza dei limiti che la caratterizzavano e delle esigenze di apprendimento successivo che caratterizzano ogni ragionevole e razionale processo di programmazione.

L'autorità del Po, così come le altre, si accinge in questi giorni a chiudere la prima fase di attuazione della legge n. 183 e ad affrontare il compito, molto più vasto, di predisporre il *master plan*, ossia quel piano di indirizzo generale che, a differenza degli schemi programmatici, non deve costituire una fase di transizione, ma la struttura regolatrice permanente dell'attività delle autorità di bacino. Non dobbiamo quindi incorrere nell'errore di considerare il *master plan* come un documento (anche se sarà in concreto costituito da un insieme di atti), in quanto esso è un processo di regolazione, che si arricchisce ogni momento di conoscenze, di norme, di programmi e di progetti, dando quindi vita ad una strategia estremamente complessa. La sfida delle autorità di bacino non ha carattere amministrativo, ma coinvolge l'intero modo di produrre e di consumare di alcune delle zone più ricche e vulnerabili del nostro paese.

Mentre nella loro iniziale attuazione gli schemi previsionali e programmatici delle autorità di bacino hanno dovuto accogliere già molta parte di quanto si era fatto e si stava facendo, nella costruzione di uno schema regolativo pianificato, dovranno essere inclusi elementi sempre più strutturali, ossia sempre più risalenti alle cause dell'inquinamento e del degrado idrogeologico, anziché agli effetti.

Nessuno si deve scandalizzare del fatto che nelle prime fasi di un processo così complesso si debba correre ai ripari e che, a tal fine, sia necessario costruire impianti che permettano di minimizzare i rischi imminenti dal punto di vista sia

idrogeologico sia ambientale. A questo proposito — non spetterebbe a me dirlo, ma credo che ciò non leda la competenza del Ministero dei lavori pubblici — l'autorità del Po sta svolgendo un compito molto importante predisponendo la mappa dei rischi della zona Padana, che dobbiamo conoscere per valutare come, dove e quando intervenire. Altrettanto dovrà essere fatto per quanto riguarda il settore ambientale, per accertare quali siano le zone di maggiore inquinamento e, soprattutto, la rete delle interdipendenze che collega tali zone. Spesso, infatti, l'inquinamento in una determinata area è l'effetto di una causa molto lontana da esso e molto ramificata. Ciò mi induce a ricordare i numerosi problemi che restano aperti, anche se la partenza è stata buona.

In primo luogo, rimane irrisolto il problema conoscitivo: come è avvenuto nell'Adriatico ed in moltissime altre situazioni, la cosa peggiore è intervenire senza disporre delle adeguate conoscenze, purtroppo, però, molte volte è necessario farlo, non fosse che per ottenerne una rassicurazione psicologica e politica. Non intervenire affatto sul problema delle alghe nell'Adriatico ci sarebbe certamente costato molto di meno, ma vi sono momenti nei quali popolazioni che insorgono e rappresentanti comunali che vengono a Roma — incentivati anche dal prestigio e dal sostegno delle più alte rappresentanze parlamentari — obbligano il Governo ad intervenire anche laddove si opera con mano poco sicura e con mezzi scarsamente efficaci.

Disporre di conoscenze adeguate è terribilmente necessario, mentre noi non abbiamo informazioni sufficienti in merito ai veri processi che avvengono in mare ed in terra e, quindi, in ordine alle strategie ottimali di intervento. Tralasciando il problema dell'Adriatico, tra i più conosciuti, voglio portare ad esempio quello delle acque potabili. Fino a che punto è reversibile la situazione delle falde sotterranee ed è quindi saggio compiere azioni di risanamento delle falde stesse? Non sarebbe forse giusto farle riposare per

qualche decina di anni, operando sulla superficie in collegamento con i grandi vettori idrici? Questo problema è l'oggetto centrale del provvedimento n. 4228 che la Camera ha approvato e che il Senato si accinge ad esaminare. Non disponiamo di conoscenze che ci consentano di operare una scelta sicura tra le opzioni che ho ricordato ed analogha considerazione può farsi in ordine ad altri problemi, quali quello della depurazione lacuale. È immaginabile che sistemi di depurazione interlacuale collegati forniscano la risposta giusta a tale problema, o sono da preferire opere di risanamento di diverso tipo? Ci si interroga inoltre in merito alle modalità di depurazione, alla localizzazione ed alla dimensione ottimale dei depuratori. Insomma, il livello delle conoscenze è ancora inadeguato e tuttavia vi è una drammatica necessità di operare, il che eleva il grado di erraticità delle iniziative adottate.

Vi è poi il problema della pianificazione. Come dicevo, l'autorità del Po e le altre autorità nazionali stanno contribuendo in questa fase al grande lavoro del *master plan*, ossia alla costruzione di un sistema decisionale di strutture. Debbo dire che le risorse sono inadeguate allo scopo. Quando in Italia si parla di pianificazione si ritiene sempre che essa possa essere assicurata da un ufficio studi o da una modesta struttura che trova posto, talvolta, nei recessi dell'amministrazione.

Quello della pianificazione è un obiettivo che per l'autorità del Tamigi si persegue con mille persone, coinvolgendo il mondo scientifico, tecnico, ingegneristico, economico e sociale. È vero che le autorità di bacino sono nate in pratica da un anno, ma le strutture che abbiamo fornito ad esse sono ancora « striminzite ». Non dobbiamo poi gridare allo scandalo se si deve ricorrere a strutture presenti sul mercato economico ed industriale; lo stesso Ministero dell'ambiente segue ricorrentemente questa strada, altrimenti la nostra amministrazione dovrebbe disporre di 5 mila addetti alla pianificazione, non di 300 impiegati in tutto.

Questa è una verità lapalissiana che, però, stenta ad essere recepita. Se presentassimo un disegno di legge per finanziare con decine di miliardi l'assunzione e la formazione professionale di un corpo di pianificatori, simile a quelli esistenti in Francia ed in Gran Bretagna (le amministrazioni di quei paesi sono, com'è noto, largamente dotate di questi corpi speciali e ben pagati), probabilmente rimarremmo diversi anni in attesa dell'approvazione di quelle norme.

Ciò costituisce una gravissima limitazione perché accentua il pericolo di agire senza sapere e senza avere strutturato quel tanto che sappiamo in obiettivi che abbiano un senso operativo.

Talvolta — lasciatemelo dire — vengono definiti « piani » documenti e processi che sono puri esercizi letterari e che non hanno nulla a che fare con la pianificazione, ma sono mere elencazioni o catalogazioni di opere. Con il termine « piano » si definisce invece un obiettivo serissimo, che implica tecniche di calcolo costi-benefici e di modellizzazione molto raffinate, da cui siamo lontanissimi. Scusate se parlo di questi problemi e non di quelli di ordine finanziario, ma vi è un motivo; di solito infatti si dice: « i soldi non bastano ! ». Non è vero ! Io sono il primo a dolermi che vi siano dei tagli nella finanziaria, ma non suggerirei di concentrare tutta l'indignazione sui tagli. Forse sarebbe meglio puntare i riflettori più a monte, su quelle condizioni che permetterebbero di utilizzare bene il denaro, perché un aumento di quest'ultimo talvolta vuol dire sprecarlo. Non dirò che il finanziamento è adeguato; anzi, è sempre inadeguato alle esigenze. Però per adeguarlo bisogna avere idee ed obiettivi precisi. Ma le autorità ancora non hanno gli strumenti per raggiungere questi obiettivi. Vi è bisogno di un momento di riflessione importante, utile non solo alle autorità di bacino ma a tutta la politica ambientale, e forse non solo a quella.

Un altro problema è certamente quello del finanziamento. Ma qui non si tratta di aumentare il finanziamento pubblico, perché esso - come non mi sono stancato

di ripetere tante volte anche in questa Commissione, ossessivamente e in modo noioso - incontra dei limiti strutturali. Nessuno può pensare, anche se la manovra finanziaria dovesse produrre effetti miracolosi, che le enormi richieste di finanziamenti necessari ad affrontare i problemi della difesa del suolo e dell'inquinamento idrico possano essere soddisfatte facendo unicamente conto sulle casse pubbliche e sulle risorse dello Stato. Questo è un compito che in larga misura deve essere affrontato immaginando nuovi circuiti di finanziamento, circuiti che si legano e si chiudono nel momento del costo dell'acqua e quindi nel momento in cui non sarà più il contribuente a pagare la risorsa scarsa ma il consumatore.

Lo spostamento dal contribuente al consumatore è di non piccolo rilievo perché coinvolge una quantità enorme di interessi. Far pagare al consumatore significa ridefinire il sistema tariffario; significa immaginarne e realizzarne un altro di prefinanziamento, che non può non passare attraverso il mercato finanziario e quindi il sistema creditizio. Ecco perché abbiamo testardamente insistito su quella formula dell'IRVA, che francamente non ho mai capito o forse ho capito troppo ! Qualche volta si dovrebbe capire meno.

Se si tratta di persone, il problema non si pone, mentre il discorso cambia se si tratta di contestare il sistema, un sistema che nessuno di noi ha inventato, perché non abbiamo inventato certo l'ombrello ! In Francia, *le sociétés de développement*, come le omologhe società in Inghilterra e in Germania esistono da vent'anni, in questo particolare settore. Perché non coinvolgere dunque - come dovrebbe essere - il mondo economico, il mondo finanziario nel prefinanziamento dei grandi progetti, attraverso procedure libere dalle pastoie dell'amministrazione pubblica e basate sul fondamento del finanziamento delle tariffe ? Non ho mai capito perché un intervento del genere suscita tante perplessità, tanti sospetti, talvolta esplicitati e tal'altra no.

Dico questo perché io credo che quel sistema debba essere generalizzato. Natu-

ralmente tale compito non tocca alle autorità di bacino perché queste — è un altro punto che vorrei sottolineare — sono autorità di pianificazione nel nostro ordinamento e non autorità di gestione. La gestione deve essere affidata — soprattutto per quanto riguarda le opere di disinquinamento — alle regioni. Il livello di pianificazione che compete alle autorità di bacino — secondo quanto risulta dallo schema definito dalla legge n. 183 — è distinto dal livello di programmazione e di gestione di competenza delle regioni, dei consorzi e dei soggetti titolari delle concessioni o comunque dei soggetti operativi.

Il sistema è ben costruito. Se esso funzionasse così come è stato pensato non vi sarebbero interferenze, come talvolta accade, e incomprensioni tra il livello regionale, il livello locale e il livello di autorità di bacino. Anzi, con le autorità di bacino si offre un nesso operativo e programmatico tra le regioni, lo Stato e le autorità tecniche stesse. Le autorità di bacino si occupano della pianificazione, che è vincolante — questo deve essere chiaro — per tutti gli altri operatori. Dopo di che la realizzazione, la programmazione dei progetti, la loro attuazione e gestione debbono essere attuate a livello delle regioni e degli enti operativi.

Vorrei parlare ora di un problema che ha suscitato notevoli controversie. Mi riferisco a quello attinente ai rapporti tra i sub-bacini e le autorità. Un problema — questo — che è soprattutto importante per l'Autorità del Po, un'autorità complessa che abbraccia un territorio di almeno 6 o 7 regioni.

È chiaro che il piano Lambro, istituito prima che le autorità esistessero, sulla base delle disposizioni riguardanti le aree a rischio, da una parte abbraccia e coinvolge settori e problemi che niente hanno a che vedere con quello idrico (mi riferisco per esempio, ai problemi di delocalizzazione industriale, di disinquinamento atmosferico, dei rifiuti e via dicendo), dall'altra costituisce un sottosistema di quello del Po. Quindi il piano Lambro, dopo che la regione lo avrà — come è

giusto — ristrutturato, dovrà essere attuato in accordo con l'autorità del Po e costituirà un sottosistema. Lo stesso discorso vale per il piano della Val Bor-mida. Ci sono almeno 10 o 12 sottosistemi del sistema di pianificazione dell'Autorità del Po ed è in esso che il livello regionale, il livello statale e il livello delle autorità si compenetrano definendo obiettivi concordati di pianificazione.

Oltre a quello del finanziamento, della pianificazione e delle conoscenze vi è anche il problema della buona volontà nella cooperazione. Nessun sistema, per quanto ben costruito, può funzionare se esistono delle gelosie o delle tensioni interamministrative, che fanno parte della patologia del sistema.

L'ultima questione è quella concernente l'amministrazione. Come ho detto poc'anzi a proposito della pianificazione, senza un'amministrazione che sia garante della esecuzione dei progetti, della loro valutazione e delle sanzioni che debbono essere comminate in caso di inapplicazione, noi disegneremo dei buoni sistemi, ma non sapremo mai se essi siano capaci di funzionare o meno.

Anche in questo caso è noioso ripetere cose già note e dette tante volte. L'istituzione di una agenzia per la protezione ambientale è un aspetto fondamentale perché qualunque programmazione in questo campo possa avere esito positivo.

Onorevole presidente, credo che la legge n. 183 sia stata un buon risultato in questa legislatura, uno dei punti più eclatanti. Ma nella prossima legislatura chiunque veglierà sulle condizioni dell'ambiente e della sua salvaguardia dovrà concentrarsi sulla intendenza, che attualmente manca. Forse era necessario che trascorresse un periodo in cui questo stesso problema fosse messo in rilievo. Del resto, se non avessimo fatto molte leggi, molti programmi, se non avessimo mobilitato molte risorse non sarebbero neppure emersi i problemi dell'amministrazione, di queste leggi, di questi programmi e di queste risorse. Oggi, tali problemi sono emersi — e crudamente — in tutta la loro complessità.

La nuova legislatura dovrà dare alla politica ambientale oltre alla forza delle idee anche un forza « muscolare » nonché una capacità di vedere e di agire, una capacità che non è stato possibile dimostrare in questa legislatura.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il ministro Ruffolo per la sua valida esposizione nel corso della quale ha puntualizzato alcuni aspetti rilevanti che desidero anch'io richiamare.

Innanzitutto, vorrei ricordare che la legge n. 183, che era già in itinere nella precedente legislatura, ha avuto una accelerazione notevole a seguito delle alluvioni della Valtellina (a tale proposito credo che l'onorevole Mazza sia preoccupato per le eventuali perdite di stanziamenti della legge per carenze da parte delle regioni). Come ha sostenuto il ministro Ruffolo questa legge si basa su alcuni punti essenziali. In particolare, per quanto concerne la pubblica amministrazione, per ultimo richiamata, non credo che essa possa svolgere il ruolo di « notaio » di processi esterni e la prossima legislatura dovrà proprio tener conto di tutte le situazioni per consentire un adeguato funzionamento della legge.

Come è stato ricordato, vi sono problemi di carattere economico (anche se il disegno di legge finanziaria deroga su alcuni stanziamenti episodici che disturbano le linee di fondo); comunque concordo sul fatto che occorre trovare nuovi circuiti finanziari. Da tempo, infatti, sollecito la « politica della tariffa » perché ritengo che solo in tal modo sia possibile risolvere talune difficili situazioni.

La Commissione lo scorso anno si è recata in Francia ed ha constatato, in ordine alla tariffa sull'acqua, che essa riguardava una media di 8 franchi per metro cubo (quindi 1.600 lire) con la prospettiva di raddoppiarla entro il Duemila, con una oscillazione da 2 a 20 franchi, talché l'intervento privato era di circa mille miliardi e lo stanziamento dello Stato di poco superiore a 100 miliardi di lire italiane. Se questa è la linea, è ovvio che dobbiamo perseguirla e ciò è possi-

bile attraverso società operative che dovrebbero realizzare una serie di condizioni volte a raccordare le situazioni all'interno del ministero, dal momento che la legge si riferisce proprio al « preminente interesse nazionale ». Pertanto se vi sono carenze da parte delle autorità di bacino nazionali, regionali o interregionali, il Governo deve intervenire per riequilibrare la situazione, altrimenti la legge n. 183 non potrà essere applicata.

Infine, in merito alle conoscenze richiamate dal ministro Ruffolo, è ovvio che si renderà necessario un periodo di tempo per coordinare le diverse azioni. A tale riguardo vorrei richiamare l'articolo 17 della legge n. 183 che si riferisce proprio al valore, alla finalità e ai contenuti del piano di bacino. Dobbiamo consentire l'applicazione di questo articolo che richiama i problemi dell'ambiente, dei rifiuti, e la legge n. 431 del 1985. Si tratta di un insieme di elementi che devono emergere dal piano di bacino, che presenta anche dei riflessi urbanistici. Infatti proprio l'articolo 17, al comma 6, prevede che il piano di bacino, una volta approvato, venga coordinato al fine della sua attuazione nel territorio, perché è su questo che opereranno i comuni per la redazione dei piani regolatori, cioè delle valenze urbanistiche.

Sono questi gli aspetti di fondo che dovranno essere esaminati dalla nuova legislatura, al di là degli stanziamenti pubblici o di altri circuiti finanziari. L'autorità di bacino è sicuramente un'autorità di programmazione, mentre la gestione deve essere effettuata dalle competenti istituzioni; ad ogni modo è necessaria una visione complessiva del territorio. È questo il motivo per il quale dobbiamo fare in modo che l'articolo 17 abbia una accelerazione notevole, proprio al fine di comporre le situazioni richiamate rispetto alle quali occorre calarsi. Non soltanto la prevenzione « delle » e « dalle » acque, ma tutta la politica del territorio è globalmente racchiusa in questo articolo.

Ho voluto sottolineare gli aspetti relativi alla pubblica amministrazione, ai nuovi circuiti finanziari ed ai rischi am-

bientali, ma molti altri ne prevede l'articolo 17 e dovremmo tenerli presenti se vogliamo veramente applicare i principi contenuti nella legge n.183.

L'ultima riflessione concerne i servizi tecnici. Come è stato detto, essi rappresentano un aspetto molto importante; il segretario generale delle autorità di bacino del Po ha svolto interessanti considerazioni a questo proposito, ma credo che l'*input* debba essere fornito dei servizi tecnici nazionali che non mi pare rispondano ancora alle esigenze oggi illustrate.

EDOARDO RONCHI. Signor presidente, mi scuso con il dottor Mascazzini per aver ascoltato soltanto la parte finale del suo intervento; mi riferirò, pertanto, prevalentemente alle considerazioni svolte dal ministro Ruffolo.

Innanzitutto, vorrei svolgere una premessa di ordine generale: sono stato un convinto sostenitore dell'ottica della programmazione anche in campo ambientale e so che al riguardo il ministro Ruffolo vanta titoli molto solidi. Ricordo che nel 1969, quando sostenevo esami all'università sul Progetto '80, discutevamo proprio l'impostazione programmatica del professor Ruffolo. Tuttavia, devo dire che qualcosa non funziona e di ciò sono fermamente convinto, soprattutto considerando l'insieme della legislazione ambientale, dal piano triennale al tentativo di affrontare la tematica dei rifiuti in maniera globale, alla legge n. 183, che non si può certo dire non sia stata una buona legge. Ho avuto modo di rileggere quella normativa in occasione di queste audizioni e credo che difficilmente si possa sostenere che essa non contenga importanti affermazioni di principio e coerenti linee di fondo, anche dal punto di vista di una cultura ambientale del territorio. Tuttavia, mi sembra che si debba prendere atto di almeno tre aspetti: in primo luogo, la programmazione dipende dalla capacità del Governo di attuare un'azione energica, mentre nel nostro paese abbiamo tutto tranne tale capacità. La programmazione è un'azione di indirizzo che deve introdurre vincoli e compatibilità,

inserendole in un quadro complessivo di coerenze e di interdipendenze e le istituzioni pubbliche debbono essere in grado di tradurre tali indirizzi in atti concreti. Abbiamo invece un assetto caratterizzato a livello centrale da conflitti tra i ministeri ed in cui, nonostante si parli di proposte globali, manca un'ottica di programmazione. Le regioni poi — che dovrebbero essere le principali protagoniste della programmazione — si trovano in una situazione di quasi totale incapacità di gestire addirittura le necessità correnti.

Un secondo problema è rappresentato dallo stato in cui verte la pubblica amministrazione e dalle difficoltà che si riscontrano nell'esecuzione delle norme vigenti che è, a dir poco, carente; disponiamo, infatti, di leggi efficaci che per la nostra pubblica amministrazione rimangono puri documenti.

A ciò si sovrappongono le carenze dei servizi tecnici, senza il cui supporto la programmazione rimane una buona intenzione.

Ritengo dunque che dovremmo concentrare la nostra attenzione sugli aspetti esecutivi ed operativi della disciplina che ormai è stata messa in cantiere per quanto riguarda la difesa programmatica dell'ambiente e del territorio ed è su tali aspetti che deve focalizzarsi l'iniziativa del Parlamento e del Governo.

Abbiamo ascoltato i segretari delle autorità di bacino nazionali, i quali hanno prospettato una situazione che, in base alla mia interpretazione, non è affatto positiva. Si riscontra infatti da parte delle regioni e — anche se non è emersa molto chiaramente — dei ministri competenti, una difficoltà riguardante la conoscenza dei supporti tecnici, da cui consegue che i piani di bacino non riescono a decollare realmente. La parte conoscitiva di tali piani è molto carente ed il riordino dei servizi tecnici, se è intervenuto, è stato formale. Come è stato rilevato anche dai rappresentanti delle regioni, non vi è alcuna differenza tra i servizi tecnici operanti anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 183 del 1989 e quelli attuali. Tali servizi forn-

scono alle regioni le stesse informazioni che assicuravano loro in passato e manca un impulso programmatico che recepisca gli indirizzi innovativi della legge n. 183.

Le lacune dei supporti tecnici ed informativi rappresentano, dunque, uno dei problemi su cui incentrare — come sottolineava anche il presidente Botta — l'attenzione. Si tratta di valutare come siano stati riorganizzati questi servizi, cosa stiano facendo e di quali impulsi abbiano bisogno per corrispondere effettivamente alle complesse necessità poste dalla legge n. 183.

Penso, in particolare, al servizio informativo unico, facile da prevedersi in una normativa, ma difficile da attuarsi. Nel nostro paese, non vi è nemmeno una rete nazionale integrata di rilevamento e di sorveglianza. Senza quest'ultima ed in mancanza di un sistema informativo — scelte che dunque debbono trovare effettiva attuazione — la programmazione non potrà tradursi sul piano operativo.

Ho posto ai segretari delle autorità di bacino una domanda un po' maligna chiedendo cosa si stia realizzando, a prescindere dai documenti e dalle analisi che si stavano già elaborando, la cui qualità sarà oggetto di verifica quando interverranno i piani di bacino (non possono certo pretendersi miracoli). Tutti gli interpellati hanno affermato che i tempi per operare sono stati molto ridotti perché le autorità sono state appena istituite.

Nel quadro sintetico degli interventi, contenuto nel documento sui lavori pubblici, si legge che il 54,1 per cento degli interventi era destinato al dissesto della rete idrografica superficiale. La mia domanda, però, era più specifica ed era finalizzata a conoscere cosa si stia facendo adesso di diverso rispetto a quanto si realizzava anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 183. Mi è stato risposto che, per ragioni di emergenza, si attuano in sostanza interventi di arginatura dei fiumi. In particolare si è portato l'esempio dell'Aniene, che forse non necessita di interventi diversi (non sono in grado di fornire un giudizio tecnico sullo

stato di questo fiume). È certo, però, che non a questo — o per lo meno non solo a questo — si pensava nel predisporre la legge n. 183, la quale contiene una precisa definizione di quanto si intende per difesa integrata del territorio. La legge n. 183 parla addirittura di rinaturalizzazione, ossia di interventi per il rimboschimento e per il consolidamento degli argini, che non riducano i fiumi a fognature a cielo aperto e non rendano completamente artificiali gli alvei o gli argini dei corsi d'acqua. Nella normativa più volte ricordata si parla anche di parchi fluviali e di riordino del vincolo idrogeologico, nonché di riforestazione, nel quadro di una visione globale ed organica della difesa del territorio.

Debbo dire che il gruppo verde prospettò sin dall'inizio il timore di un ruolo eccessivo del Ministero dei lavori pubblici non perché, in generale, i problemi al nostro esame esulino dalle competenze di quel Ministero, ma perché la cultura che esso esprime e la strumentazione tecnica con cui si attuano gli interventi non cambiano semplicemente sulla base di una legge che fornisce anche altri parametri, tra i quali peraltro non si esclude la possibilità dell'arginatura.

È ovvio, però, che in attesa di un provvedimento di vasto respiro, si ponga in essere ciò che è sempre stato fatto: il 54,1 per cento degli interventi sono di cementificazione dei fiumi; il 26,7 per cento diretti alla depurazione ed il 10 per cento al dissesto idrogeologico. Quindi, le opere si traducono nell'istallo di depuratori, in cementificazione dei fiumi e nella costruzione di muretti. Forse sto ora calcando la mano, ma quanto dico non è molto lontano dalla realtà e si basa su informazioni suppletive che ho cercato di assumere, pur disponendo di tempi molto ridotti, in un paio di regioni per capire cosa stesse succedendo.

Dobbiamo chiederci, allora, quali interventi sarebbero realmente necessari. L'onorevole Mazza, in una precedente seduta, ha suggerito di introdurre un manuale o di fornire direttive tecniche più pregnanti. Sono d'accordo nel ritenere

che, nell'applicazione delle linee di fondo di una legge, debba esservi uno sforzo maggiore da parte di chi ha una cultura ambientalista; anche in un periodo transitorio (prima che la legge n. 183 arrivi a regime saranno necessari molti anni) si deve giungere alla individuazione delle priorità, che significa prevenzione delle emergenze e, a volte, interventi sulle emergenze stesse. Ogni volta che si verifica, per esempio, un'alluvione, si prevede un investimento straordinario (nel relativo provvedimento non manca mai un richiamo ai principi della legge n. 183) con cui si ricostruiscono tratti di strade e si consolidano gli argini dei fiumi, ponendo in essere, in sostanza, quegli interventi che il Genio ha sempre compiuto.

Quindi occorrerebbe rendere già da ora più vincolante o, meglio ancora, più orientata l'azione concreta in difesa del suolo.

Nel piano triennale sono previste le intese di programma con le regioni. Bisogna tuttavia tener conto anche del ruolo del ministro dell'ambiente, così come previsto dalla legge n. 183 del 1989, chiamato a produrre atti di indirizzo più forti e comunque più coerenti con l'impostazione globale di questa legge.

Quando i piani di bacino saranno definiti saremo in grado di orientare, operare e globalizzare; ma prima che ciò avvenga passeranno molti anni e il rischio è che si vada avanti con gli interventi di sempre, sostanzialmente coordinati dal Ministero dei lavori pubblici. Non mi pare certo che questo sia un grosso segnale di cambiamento.

DINO MAZZA. Signor presidente, il mio non sarà un lungo intervento.

Innanzitutto desidero ringraziare il ministro dell'ambiente Giorgio Ruffolo per la sua ampia relazione, per l'*excursus* ricognitivo sul processo di attuazione della legge n. 183 del 1989. Sono stati sottolineati positivamente alcuni aspetti relativi alla fase di avvio della suddetta normativa ed altri attinenti a problemi ancora aperti in ordine alla successive fasi di attuazione della legge. Mi pare

doveroso mettere in evidenza che quelli che ci stanno dinanzi non sono tanto problemi di ordine finanziario ma piuttosto problemi legati alla cognizione precisa dei temi sui quali occorre intervenire e ad una programmazione che va studiata, approfondita e realizzata con maggiori forze e competenze.

In questo senso credo che il contributo offertoci quest'oggi dal ministro per l'ambiente vada valutato con grande attenzione, anche in termini di un approfondimento culturale emerso dalla sua relazione. Ho già detto che il problema non è soltanto di finanziamento o di somme da spendere ma anche di orientamento della spesa e degli indirizzi da seguire (l'esempio delle alghe è stato estremamente significativo a tale riguardo).

La logica della pianificazione deve riuscire — o perlomeno ce lo auguriamo — a superare quelle condizioni di emergenza che spesso registrano, anche in questo settore, interventi tampone piuttosto che interventi frutto di una programmazione matura e consapevole.

L'intervento del presidente mi esime dal fare riferimento alla cosiddetta legge Valtellina (la n. 102 del 1990). Tuttavia, ricollegandomi a questa volontà di approfondimento, prima ancora culturale che finanziario e politico, emersa dall'intervento del ministro Ruffolo, e tenendo conto della sollecitazione fatta dall'onorevole Ronchi, vorrei approfittare di questa occasione per dire al ministro Ruffolo che una azione concreta, sia pur modesta, potrebbe incidere sul tipo di interventi per il dissesto idrogeologico, interventi la cui logica sia differente da quella, consueta, detta della cementificazione, dei muretti e delle arginature degli alvei dei fiumi. Anche questo aspetto non va demonizzato più di tanto; in alcune circostanze, infatti, non si può fare diversamente, mentre in altre situazioni si può intervenire con i mezzi cosiddetti *soft*, meno aggressivi nei confronti dell'ambiente. Sono stato ingegnere per tanti anni — mi si consenta questa citazione personale — e ritengo che nessun tecnico si assumerà mai la responsabilità di sottoscrivere de-

terminati progetti fin tanto che non esistono riferimenti di tipo normativo che prevedano un nuovo modo di affrontare le tematiche anche a rischio, come quelle relative all'organizzazione della tenuta di un alveo o di una sponda fluviale, se non esistono cioè riferimenti normativi espliciti di carattere generale. In sostanza, voglio dire che se nell'ambito della legislazione usuale di applicazione della tecnica non è dato di conoscere — per esempio — quale sia la sigma ammissibile del ferro nel cemento armato, non è possibile calcolare le strutture in cemento armato. È giusto, allora, evocare interventi per così dire dolci, ma nello stesso tempo occorrono — ripeto — normative di tipo tecnico in modo che gli interventi sostitutivi del muro in cemento abbiano dei riferimenti normativi che consentano al tecnico di adeguarsi e di avere un supporto che gli conferisca sicurezza e tranquillità nel proprio lavoro. Tra l'altro ricordo che nel corso di una precedente audizione, il direttore generale Costanza Pera affermò che in ambito ministeriale era allo studio proprio un manuale di questo tipo; da allora, è trascorso un anno, non ne ho più sentito parlare. Colgo allora l'occasione per ricordare questa importante questione, perché non possiamo continuare a ripetere che l'intervento deve essere *soft*, senza indicare i metodi con i quali attuarlo, senza sapere, in sostanza, come operare concretamente.

Mi auguro di aver contribuito, sia pure in minima parte, a definire le linee di un progetto ben più complesso, che peraltro condividiamo pienamente.

**GIORGIO RUFFOLO**, *Ministro dell'ambiente*. Mi pare che gli interventi, non numerosi per la verità, siano stati molto puntuali.

Innanzitutto concordo con quanto sostenuto dal presidente in ordine alla necessità di alcune condizioni senza le quali ogni legge rimarrebbe necessariamente monca. È importante, infatti, che nell'attuazione della legge si badi sempre di più alle possibilità di controllo, conoscenza e sanzione; ciò comporta, in sostanza, una

buona amministrazione, senza tuttavia alcuna fondamentale ed eversiva riforma, consentendo solo di disporre di strumenti adeguati ai fini.

Non posso poi che concordare con l'onorevole Ronchi le cui preoccupazioni non sono lontane da quelle che ho già sottolineato con molta franchezza. Forse ho espresso maggiore ottimismo sull'importanza di una buona legge rispetto alle manchevolezze della sua attuazione, ma voglio spiegarne i motivi. Concordo con l'onorevole Ronchi nel ritenere che se si analizzano gli interventi sin qui attuati sulla base di questa legge non si può non constatare che si tratta di interventi convenzionali per due ordini di ragioni. Innanzitutto, come ho già detto, interveniamo non su una tavola rasa ma su un fiume che scorre e non possiamo interrompere lo svolgimento di un processo senza mandare tutto all'aria. Pertanto, per buona parte, gli schemi programmatici riflettono una selezione ragionata delle opere la cui progettazione era stata già definita. In secondo luogo, come ha sostenuto l'onorevole Mazza, è ovvio che occorre subito arginare, quindi cementificare, in sostanza intervenire laddove eruzioni improvvise possono creare danni irreparabili senza, per così dire, andare a monte, operazione peraltro necessaria ma che comporta tempi maggiori. È importante, quindi, che i muretti e gli apparati di sostegno siano visti in un'ottica diversa, quindi raggruppati e razionalizzati secondo orientamenti sempre più precisi.

Inoltre, è necessario che le premesse della legge costituiscano le fondamenta di un nuovo sistema che non può trovare rispondenza immediata negli interventi: non si possono raccogliere i frutti di un albero piantato il giorno prima, ma è importante che il processo di crescita avvenga nei tempi e nei modi dovuti. La legge n. 183 da questo punto di vista è partita bene, con una buona impostazione; la crescita dell'albero non avviene nei tempi e nei modi dovuti a causa delle lacune che ho cercato di indicare ma che possono essere colmate in corso d'opera. La legge, quindi, consente di svolgere e

realizzare un nuovo sistema; naturalmente esso deve essere curato in tutti i suoi particolari e deve essere analizzato e seguito innanzitutto dal Parlamento perché, lo ribadisco, questo sistema, sia pure a fatica, cresce. È questa la mia personale opinione.

Concordo con l'onorevole Mazza, che ringrazio per la cortese affermazione che ha voluto rivolgere alla mia introduzione, in particolare su due questioni. La Valtellina rappresenta un terreno di sperimentazione di un nuovo modo di « andare a monte » non soltanto geograficamente, ma nel senso di poter intervenire sui processi che originano i guasti. Quando definiremo interventi organici su spazi territoriali estesi, eviteremo l'intervento puntuale e la « lottizzazione » delle opere. Pertanto, la Valtellina offre, per il complesso degrado in cui è stata coinvolta, un'occasione per affrontare organicamente il problema. Del resto, come l'onorevole Mazza ben sa, l'autorità del Po si sta fortemente impegnando in questo senso, come pure il Ministero dell'ambiente.

Per quanto concerne la redazione di un manuale, devo dire che non si tratta di un compito facile; funzionari ed esperti stanno lavorando in tale direzione e credo che si renderà necessario anche il contributo del comitato scientifico del Ministero dell'ambiente e probabilmente del CNR. Ad ogni modo, concordo assolutamente sul fatto che una legislazione che non si adegui ai modelli e all'evoluzione delle tecniche sia una legislazione morta; faremo il possibile per poter colmare questa lacuna, almeno nel nostro ambito.

**EDOARDO RONCHI.** L'argomento che intendo affrontare a questo punto dell'audizione del ministro Ruffolo esula dall'oggetto dell'audizione odierna ma è uno dei temi che il gruppo verde introdurrà sicuramente nel corso dell'esame dei documenti finanziari. Colgo, pertanto, l'occasione odierna per sottoporlo anticipatamente al ministro dell'ambiente.

Conosciamo bene il decreto del Presidente della Repubblica n. 175 del 1988 che è intervenuto con ritardo a recepire

la direttiva del 1982, conseguente al disastro di Seveso. Quando scoppiò quell'impianto tutti ignoravano quali sostanze vi si producessero e quanto accadde fu dovuto anche alla mancanza di dati conoscitivi e di piani di emergenza.

L'incidente all'Enichem di Manfredonia seguì di poco quello di Seveso; vi furono poi i casi della Farmoplant e dell'Acna. Di fronte ai gravi episodi che hanno interessato quegli impianti industriali ci siamo trovati impreparati. Si ricorderà che, quando accadde l'incidente alla Farmoplant, la gente scappò di notte, nessuno sapeva niente e si temette un disastro.

Ci troviamo ora di fronte ad una situazione di allarme pubblico, di insicurezza e di contestazioni, in definitiva d'emergenza, che coinvolge circa un terzo degli impianti chimici del nostro paese e che non è stata risolta (basti pensare alle zone di Portoscuso, di Priolo-Augusta e di Porto Marghera od all'area della Stoppani che, per altro, non è neanche considerata azienda a rischio).

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 175 del 1988 contiene orientamenti di fondo finalizzati ad una reale verifica della sicurezza degli impianti, a consentire la richiesta di adeguamenti e l'effettuazione, qualora fosse necessario, di delocalizzazioni e di riconversioni. Si prevedeva, inoltre, che le popolazioni venissero informate e che si predisponessero piani di emergenza. Non so se l'attuazione di queste previsioni avrebbe creato un diverso rapporto tra popolazione ed industria, ma forse avrebbe potuto contribuire ad assicurare una civile convivenza perché so per certo, in base a contatti intercorsi con i comitati di diverse località, che la situazione resta esasperata.

In realtà, in base ai dati del Ministero dell'ambiente, 201 stabilimenti hanno presentato notifica, sono state avviate 21 istruttorie ed è intervenuto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 marzo 1989. Di quelle 21 istruttorie, 5 si trovano nella fase conclusiva, ma nessuna si è ancora risolta e mancano le prescrizioni che il Ministero dell'ambiente

deve adottare d'intesa con quello della sanità.

Inoltre, nonostante siano ormai trascorsi diversi anni, non è stato predisposto alcun piano di emergenza né alle popolazioni delle zone dove sorgono gli stabilimenti sono state impartite informazioni, nonostante le prescrizioni di legge.

Se passiamo a valutare la situazione regionale saltiamo, come si dice, dalla padella alla brace, perché solo 3 regioni hanno adottato, come prescrive la legge, una propria normativa (si tratta di Lombardia, Toscana ed Emilia Romagna). In Lombardia ad occuparsi delle aziende a rischio è un solo funzionario. Peraltro, 5 regioni non hanno nemmeno trasmesso al Ministero dell'ambiente il numero delle dichiarazioni ricevute dalle aziende facenti parte del proprio ambito. Forse questi dati non sono pervenuti al Ministero perché in alcune regioni non vi è neanche un funzionario in grado quanto meno di raccogliere le dichiarazioni.

Dobbiamo considerare che gli impianti a rischio sono circa 3 mila e che la differenza tra dichiarazioni e notifiche è, in linea di massima, in relazione alla quantità delle sostanze tossiche stoccate o lavorate; sappiamo anche che la rilevanza di un incidente molto spesso prescinde dal volume delle sostanze stoccate. La Farmoplant è un'azienda che, in base alle norme sulla classificazione, avrebbe l'obbligo di effettuare una dichiarazione, non una notifica. È noto invece quale allarme e quale gravità abbia avuto l'incidente in cui è incorso quell'impianto.

Nel marzo scorso era stata promossa un'iniziativa legislativa, sostenuta dall'Associazione ambiente e lavoro e dalla Lega per l'ambiente e sottoscritta da diversi gruppi...

GIORGIO RUFFOLO, *Ministro dell'ambiente*. Quella proposta era stata fatta propria dal Governo.

EDOARDO RONCHI. Questa proposta, purtroppo, è stata assegnata dalla Presidenza della Camera alla Commissione attività produttive che, nonostante le nostre

sollecitazioni, non ne ha neanche iniziato l'esame.

GIORGIO RUFFOLO, *Ministro dell'ambiente*. Anche il Governo ha sollecitato l'esame del provvedimento.

EDOARDO RONCHI. Per l'esame di quella proposta in sede legislativa è tra l'altro necessario il parere di ben sei Commissioni di merito e quindi mancano i tempi tecnici per procedere.

PRESIDENTE. Se per l'esame in sede legislativa sono necessari i pareri di sei Commissioni, è preferibile avviarne l'iter in sede referente.

EDOARDO RONCHI. Oppure chiedere un decreto, perché l'emergenza è davvero rilevante. I contenuti sono ormai anche abbastanza chiari e su di essi non voglio dilungarmi. Non vi è bisogno di interventi sconvolgenti; è sufficiente infatti chiarire la funzione di alcuni organismi tecnici, semplificare le procedure ripetitive e che si sovrappongono, chiedere un potenziamento della dotazione organica delle regioni nonché degli altri servizi tecnici chiamati a contribuire a queste istruttorie, modificare la procedura dell'attribuzione degli istruttori. Si tratta cioè di interventi già richiesti, come è accaduto anche stamane nel corso di un convegno al quale hanno contribuito un po' tutti i servizi tecnici.

Eppure non vi sarebbe bisogno di molto — è questa una considerazione di carattere generale — per evitare di rimanere in una situazione di completa inapplicabilità della legge qui richiamata, di totale incertezza e di grande confusione. Una lamentela proviene addirittura da parte della Confindustria, i cui rappresentanti, nel dire di essere contestati dalla popolazione, sostengono che, nonostante siano state date delle informazioni, mancano i piani di emergenza.

Ma la Confindustria chiede anche qualcos'altro; essa chiede il silenzio-assenso e la modifica delle soglie. A tale riguardo, anch'io ritengo che alcune soglie potrebbero essere riviste, senza tutta-

via pensare ad interventi sconvolgenti. Questa operazione, del resto, secondo calcoli fatti dal Ministero dell'ambiente, comporterebbe una spesa nemmeno troppo elevata (11 miliardi). Secondo la nostra proposta, la spesa da affrontare sarebbe di 15 miliardi su base annua. Del resto, sarebbe sufficiente una normativa adeguata per prevenire incidenti o limitarne molto i danni: ciò farebbe recuperare molto di più di 15 miliardi! Si tratta inoltre di recuperare un rapporto di fiducia con la popolazione, con le autorità locali. Occorrono infatti anni prima che tale rapporto venga recuperato (è il caso per esempio della Farmoplant). In altri termini, si viene a creare un clima di esasperazione, di totale sfiducia e di impossibilità di comunicazione.

Per tali motivi, vorrei richiamare l'attenzione del Governo su questo problema, anche se ve ne sono molti altri attinenti alla difesa dell'ambiente. In proposito, qualora vi fossero problemi di copertura si potrebbe predisporre uno specifico emendamento al fine di rendere concreto un intervento che vada nella direzione da me poc'anzi illustrata.

Probabilmente anche noi abbiamo sottovalutato l'attuale situazione; ma la responsabilità non è certo di questa Commissione, visto che la competenza per il provvedimento di cui sto parlando sarebbe spettata alle Commissioni ambiente ed affari sociali, mentre l'assegnazione del provvedimento alla Commissione attività produttive ci ha, in qualche modo, « tagliato le gambe ». La questione deve essere ripresa perché essa riveste notevole importanza nell'ambito di un clima generale di rapporti ambiente-industria, cittadini-industrie a rischio, di politica del Ministero dell'ambiente e delle sue conseguenze anche a livello di immagine.

GIORGIO RUFFOLO, *Ministro dell'ambiente*. Signor presidente, mi riprometto — come del resto ella stesso ha poc'anzi detto — di rispondere ad alcune questioni non immediatamente, ma dopo una pausa di riflessione che mi consentirà tra l'altro di raccogliere gli elementi utili per rispondere.

Tuttavia, data l'importanza, e starei per dire data la drammaticità del problema che l'onorevole Ronchi ha giustamente sottolineato, vorrei dare subito alcune indicazioni.

È vero che il decreto del Presidente della Repubblica n. 175 del 1988 è in « crisi », e non da oggi. Ciò dipende, probabilmente, da una sottovalutazione iniziale delle sue implicazioni e, certamente, da un impianto che assegnava responsabilità formidabili a determinati organi (per esempio, al Corpo dei vigili del fuoco) che poi sono venuti meno a tali loro responsabilità, ma non per loro colpa. È stato quindi assolutamente impossibile raccogliere un numero di istruttori e assicurare loro i mezzi idonei a ricevere le notifiche che arrivavano al Ministero dell'ambiente relativamente alla prima categoria delle aziende a rischio. La situazione è stata ancora peggiore a livello regionale. Da qui dopo la constatazione delle difficoltà di attuazione normativa. Il Ministero dell'ambiente ha presentato un disegno di legge di modifica del decreto del Presidente della Repubblica n. 175 del 1988 per rafforzare la capacità di istruttoria riguardante i casi a rischio, essendo evidente l'estrema contraddizione e divario tra le situazioni di rischio e la possibilità di gestirle secondo le indicazioni della legge.

Purtroppo questo disegno di legge è stato preso in considerazione con ritardo: e non è la prima volta che ciò accade! Nel frattempo, alla Camera, è « emerso » un progetto di legge che ha registrato il consenso unanime dei gruppi. Tra i proponenti di questo provvedimento e il Ministero dell'ambiente vi è stata una cooperazione, diciamo, sul piano tecnico, al fine di mettere a punto la normativa. Il Governo, per mio tramite, ha dichiarato di volerlo adottare come testo, assumendosene interamente la responsabilità, come se l'avesse presentato esso stesso. Purtroppo questo disegno di legge è stato da tempo assegnato ad una Commissione e se il suo *iter* sarà quello prospettato dall'onorevole Ronchi, effettivamente il rischio delle aziende a rischio è molto elevato.

Noi stiamo adottando, anche sul piano amministrativo, dei provvedimenti « dolorosi » ma indispensabili per poter fronteggiare alcune delle attuali situazioni, in mancanza della possibilità di accertarle e di disciplinarle sulla base delle prescrizioni legislative. Certamente, è — questo — un punto di sofferenza e di vulnerabilità estremamente grave della politica ambientale del nostro paese. Pertanto, mi sentirei di sottoscrivere le affermazioni e le considerazioni svolte dall'onorevole Ronchi, il quale potrebbe chiederci che cosa stiamo facendo. Ebbene, noi stiamo facendo tutto il possibile per colmare il divario che il decreto del Presidente della Repubblica n. 175 del 1988 ha lasciato tra prescrizioni e possibilità di realizzarle attraverso una intendenza ed una amministrazione adeguate.

Anch'io penso che ci troviamo di fronte ad uno di quei casi in cui il costo è minimo rispetto alla possibile entità di eventuali disastri. Noi stessi abbiamo valutato, se non erro, in 12 miliardi il costo di questo provvedimento. Indubbiamente sarebbe necessario accelerarne l'iter. Se ciò non sarà possibile in sede parlamentare, presenterò allora un decreto in sede di Consiglio dei ministri. La Camera non può chiedere al Governo di fare dei decreti — il che sarebbe abbastanza incongruo — ma il Governo può, tenendo conto del provvedimento di legge che vorrebbe adottare come testo base, trasferirne il contenuto in un decreto.

Ovviamente la decretazione è molto complessa ma se il Parlamento — vorrei fare questa dichiarazione perché rimanga agli atti anche con riferimento al dibat-

tito sulla legge finanziaria — incoraggiasse il ministro dell'ambiente a trasformare in decreto-legge quel provvedimento, dando per così dire una informale assicurazione per una sua rapida conversione in legge il Ministro dell'ambiente verrebbe rafforzato nella sua idea di presentare al più presto e fare approvare il decreto in sede di Consiglio dei ministri. Questa sarebbe naturalmente una procedura del tutto informale e credo che essa non possa essere oggetto di uno scambio né di lettere né di atti formali. Mi riservo di presentare il resto della documentazione allorquando il presidente lo riterrà opportuno.

**PRESIDENTE.** A conclusione di questa audizione, ricordo che le risposte del ministro Ruffolo saranno completate in una prossima riunione.

Vorrei comunque assicurare il ministro Ruffolo che ci attiveremo durante il dibattito del disegno di legge finanziaria in Commissione affinché sia presentato un ordine del giorno, che mi auguro rechi la firma di tutti i gruppi, che contenga un invito al Governo a trasformare quel provvedimento in decreto-legge.

**La seduta termine alle 17.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia il 12 dicembre 1991.

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO