

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

## 447<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 6 MAGGIO 1986

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente OSSICINI

### INDICE

<b>CONGEDI E MISSIONI</b> .....	Pag. 3	<b>DOMANDE DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE IN GIUDIZIO</b>	
		Presentazione di relazioni .....	Pag. 6
<b>DISEGNI DI LEGGE</b>		<b>PARLAMENTI ESTERI</b>	
Annunzio di presentazione.....	3	Trasmissione di documenti .....	6
Cancellazione dall'ordine del giorno .....	3	<b>CALENDARIO DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA</b>	
Assegnazione .....	3	Variazioni .....	7
Rimessione all'Assemblea .....	4	<b>DISEGNI DI LEGGE</b>	
Nuova assegnazione .....	4	<b>Seguito della discussione:</b>	
Presentazione di relazioni .....	5	«Istituzione del Ministero per l'ambiente e norme in materia di danno pubblico ambientale» (1457) (Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e di un disegno di legge d'iniziativa dei deputati Vernola ed altri):	
Approvazione da parte di Commissioni permanenti .....	5	PRESIDENTE .....	8, 18
<b>GOVERNO</b>		RUFFILLI (DC), relatore .....	8
Trasmissione di documenti .....	5	ZANONE, ministro senza portafoglio per l'ecologia.....	12
<b>CORTE COSTITUZIONALE</b>			
Ordinanze emesse da autorità giurisdizionali per il giudizio di legittimità .....	5		
Trasmissione di sentenze .....	6		



## Presidenza del vice presidente OSSICINI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 10,30*).

Si dia lettura del processo verbale.

SCLAVI, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 30 aprile 1986.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

### Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Beorchia, Carta, Castiglione, Colombo Vittorino (V.), Fabbri, Giust, Jannelli, Marinucci Mariani, Murmura, Spano Roberto, Ulianich.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Tonutti, a Udine, per il 10° anniversario del terremoto in Friuli. De Sabbata, Fanti, La Valle, Mitterdorfer, Noci, Petrilli, Pozzo, a Bruxelles, per attività della CEE.

### Disegni di legge, annunzio di presentazione

PRESIDENTE. In data 2 maggio 1986 sono stati presentati i seguenti disegni di legge:

*dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro del tesoro e dal Ministro dell'interno:*

«Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 1986, n. 133, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale» (1806);

*dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro dei lavori pubblici:*

«Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 1986, n. 134, recante disposizioni ur-

genti in materia di realizzazione di opere pubbliche e di difesa del suolo» (1807).

In data 30 aprile 1986 è stato presentato il seguente disegno di legge d'iniziativa dei senatori:

SALERNO, CAROLLO, COLELLA, D'AMELIO, SPITELLA, DAMAGIO, SCARDACCIONE, MEZZAPESA, FERRARA Nicola e FIMOIGNARI. — «Istituzione della provincia di Sulmona» (1805).

### Disegni di legge, cancellazione dall'ordine del giorno

PRESIDENTE. In data 30 aprile 1986, il disegno di legge: «Conversione in legge del decreto-legge 28 febbraio 1986, n. 47, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale» (1698) è stato cancellato dall'ordine del giorno per decorso del termine di conversione del decreto-legge.

### Disegni di legge, assegnazione

PRESIDENTE. In data 5 maggio 1986 i seguenti disegni di legge sono stati deferiti

— in sede referente:

*alla 6<sup>a</sup> Commissione permanente (Finanze e tesoro):*

«Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 1986, n. 133, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale» (1806), previ pareri della 1<sup>a</sup>, della 2<sup>a</sup>, della 5<sup>a</sup>, della 7<sup>a</sup>, della 8<sup>a</sup> e della 10<sup>a</sup> Commissione.

La 1<sup>a</sup> Commissione permanente, udito il parere della 6<sup>a</sup> Commissione, riferirà all'As-

semblea nella seduta pomeridiana del 7 maggio 1986, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento, sulla sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione;

*alla 8<sup>a</sup> Commissione permanente* (Lavori pubblici, comunicazioni):

«Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 1986, n. 134, recante disposizioni urgenti in materia di realizzazione di opere pubbliche e di difesa del suolo» (1807), previ pareri della 1<sup>a</sup>, della 5<sup>a</sup> Commissione e della Commissione speciale per l'esame di provvedimenti recanti interventi per i territori colpiti da eventi sismici.

La 1<sup>a</sup> Commissione permanente, udito il parere della 8<sup>a</sup> Commissione, riferirà all'Assemblea nella seduta pomeridiana del 7 maggio 1986, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento, sulla sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione.

I seguenti disegni di legge sono stati deferiti

— in sede referente:

*alla 2<sup>a</sup> Commissione permanente* (Giustizia):

«Riforma del sistema della giustizia minore» (1742), previ pareri della 1<sup>a</sup> e della 5<sup>a</sup> Commissione;

FABBRI ed altri. — «Norme per la tutela dei programmi per elaboratori elettronici» (1746), previ pareri della 1<sup>a</sup>, della 10<sup>a</sup> e della 11<sup>a</sup> Commissione;

*alla 7<sup>a</sup> Commissione permanente* (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport):

MARTINI ed altri. — «Trasformazione dell'istituto musicale pareggiato "Luigi Boccherini" di Lucca in conservatorio di musica di Stato» (1688), previ pareri della 1<sup>a</sup> e della 5<sup>a</sup> Commissione.

### Disegni di legge, rimessione all'Assemblea

PRESIDENTE. A norma dell'articolo 35, secondo comma, del Regolamento, in data 30 aprile 1986, sono stati rimessi alla discussione e alla votazione dell'Assemblea i seguenti disegni di legge, già assegnati in sede deliberante alla 7<sup>a</sup> Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport):

DELLA PORTA ed altri. — «Modifica dell'articolo 34 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, concernente il riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica» (295);

SANTALCO ed altri. — «Definizione dello stato giuridico dei ricercatori universitari» (1152);

«Stato giuridico dei ricercatori universitari» (1352);

BERLINGUER ed altri. — «Stato giuridico dei ricercatori universitari, procedure e termini relativi ai nuovi concorsi» (1420).

### Disegni di legge, nuova assegnazione

PRESIDENTE. Su richiesta delle Commissioni permanenti riunite 6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro) e 9<sup>a</sup> (Agricoltura), in data 5 maggio 1986, è stato deferito in sede deliberante alle Commissioni stesse il seguente disegno di legge, già assegnato a dette Commissioni in sede referente:

«Modifica dell'articolo 13 del regio decreto-legge 29 luglio 1927, n. 1509, convertito, con modificazioni, nella legge 5 luglio 1928, n. 1760, concernente provvedimenti per l'ordinamento del credito agrario» (1699) (*Approvato dalla 6<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera dei deputati*).

**Disegni di legge, presentazione di relazioni**

PRESIDENTE. A nome della 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione), in data 28 aprile 1986, il senatore Garibaldi ha presentato la relazione sul disegno di legge: Gherbez ed altri. — «Interpretazione autentica dell'articolo 3 della legge 22 dicembre 1980, n. 932, concernente integrazioni e modifiche alla legislazione recante provvidenze a favore dei perseguitati politici antifascisti e razziali» (1441).

**Disegni di legge, approvazione da parte di Commissioni permanenti**

PRESIDENTE. Nella seduta del 29 aprile 1986, la 10<sup>a</sup> Commissione permanente (Industria, commercio, turismo) ha approvato i seguenti disegni di legge:

DIANA ed altri. — «Norme sull'Ordine cavalleresco al merito del lavoro» (959-B) (*Approvato dal Senato e modificato dalla 12<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera dei deputati*);

Deputati BIANCHINI ed altri. — «Modifica dell'articolo 10 della legge 3 maggio 1985, n. 204, concernente disciplina dell'attività di agente e rappresentante di commercio» (1658) (*Approvato dalla 12<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera dei deputati*).

Nella seduta del 30 aprile 1986, la 6<sup>a</sup> Commissione permanente (Finanze e tesoro) ha approvato il disegno di legge:

«Integrazioni alla legge 10 novembre 1957, n. 1135, recante formalità per la somministrazione gratuita di vestiario ai sottufficiali, graduati e militari di truppa della Guardia di Finanza e per l'acquisto dei mobili e materiali di casermaggio per il Corpo»

(1700) (*Approvato dalla 6<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera dei deputati*).

**Governo, trasmissione di documenti**

PRESIDENTE. Nello scorso mese di aprile, i Ministri competenti hanno dato comunicazione, ai sensi dell'articolo 7 della legge 27 luglio 1962, n. 1114, delle autorizzazioni revocate o concesse a dipendenti dello Stato per assumere impieghi o esercitare funzioni presso enti od organismi internazionali o Stati esteri.

Detti elenchi sono depositati in Segreteria a disposizione degli onorevoli senatori.

Il Ministro degli affari esteri, con lettera in data 30 aprile 1986, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 3, secondo comma, della legge 3 agosto 1985, n. 411, il bilancio consuntivo della Società Dante Alighieri per l'anno 1985, corredato dalla relazione illustrativa dell'attività svolta.

Tale documentazione sarà inviata alla 3<sup>a</sup> Commissione permanente.

**Corte costituzionale, ordinanze emesse da autorità giurisdizionali per il giudizio di legittimità**

PRESIDENTE. Nello scorso mese di aprile sono pervenute ordinanze emesse da autorità giurisdizionali per la trasmissione alla Corte costituzionale di atti relativi a giudizi di legittimità costituzionale.

Tali ordinanze sono depositate negli uffici del Senato a disposizione degli onorevoli senatori.

**Corte costituzionale, trasmissione di sentenze**

PRESIDENTE. Il Presidente della Corte costituzionale, con lettere in data 30 aprile

1986, ha trasmesso, a norma dell'articolo 30, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, copia delle sentenze, depositate nella stessa data in cancelleria, con le quali la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

dell'articolo 12 della legge 9 dicembre 1977, n. 903 (Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro) limitatamente alle parole «deceduta posteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge». Sentenza n. 117 del 24 aprile 1986 (*Doc. VII, n. 98*);

dell'articolo 10, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965, nella parte in cui non consente che, ai fini dell'esercizio dell'azione da parte dell'infortunato, l'accertamento del fatto di reato possa essere compiuto dal giudice civile anche nel caso in cui, non essendo stata promossa l'azione penale nei confronti del datore di lavoro o di un suo dipendente, vi sia provvedimento di archiviazione, e — in applicazione dell'articolo 27, della legge 11 marzo 1953, n. 87 — dell'articolo 10, comma quinto, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965, nella parte in cui non consente che, ai fini dell'esercizio dell'azione da parte dell'infortunato, l'accertamento del fatto di reato possa essere compiuto dal giudice civile anche nel caso in cui il procedimento penale, nei confronti del datore di lavoro o di un suo dipendente, si sia concluso con proscioglimento in sede istruttoria. Sentenza n. 118 del 24 aprile 1986 (*Doc. VII, n. 99*);

dell'articolo 98, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui non prevede nei confronti del creditore opponente la comunicazione, almeno quindici giorni prima della udienza di comparizione, del decreto ivi indicato, comunicazione dalla quale decorre il termine per la notificazione di esso al curatore, e — in

applicazione dell'articolo 27, della legge 11 marzo 1953, n. 87, — dell'articolo 100, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 nella parte in cui non prevede nei confronti del creditore impugnante la comunicazione, almeno quindici giorni prima dell'udienza di comparizione, del decreto ivi indicato, comunicazione dalla quale decorre il termine per la notificazione di esso al curatore e ai creditori i cui crediti sono impugnati. Sentenza n. 120 del 24 aprile 1986 (*Doc. VII, n. 100*).

Detti documenti saranno inviati alle competenti Commissioni permanenti.

#### **Domande di autorizzazione a procedere in giudizio, presentazione di relazioni**

**PRESIDENTE.** A nome della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, in data 30 aprile 1986, sono state presentate le seguenti relazioni:

dal senatore Covi, sulla domanda di autorizzazione a procedere in giudizio contro il senatore Scamarcio, per il reato di cui all'articolo 648 del codice penale (ricettazione) (*Doc. IV, n. 59*);

dal senatore Rastrelli, sulla domanda di autorizzazione a procedere in giudizio contro il senatore Frasca, per il reato di cui all'articolo 595, secondo comma, del codice penale (diffamazione) (*Doc. IV, n. 65*).

#### **Parlamenti esteri, trasmissione di documenti**

**PRESIDENTE.** È pervenuta alla Presidenza una dichiarazione inviata dalla Grande Assemblea della Repubblica socialista di Romania sull'Anno internazionale della pace.

Il testo di detta dichiarazione sarà inviato alla 3<sup>a</sup> Commissione permanente.

### Calendario dei lavori dell'Assemblea, variazioni

PRESIDENTE. La Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, riunitasi mercoledì 30 aprile 1986, con la presenza dei Vice Presidenti del Senato, ha adottato all'unanimità, ai sensi dell'articolo 55 del Regolamento, le seguenti modifiche al calendario dei lavori dell'Assemblea per il periodo dal 6 al 9 maggio 1986.

			— Autorizzazioni a procedere in giudizio ( <i>Doc. IV, nn. 59, 65, 68, 69, 70</i> )
			— Seguito del disegno di legge n. 1457 — Istituzione del Ministero per l'ambiente ( <i>Approvato dalla Camera dei deputati</i> )
			— Disegno di legge n. 1479 — Norme per l'attuazione delle direttive CEE sulla produzione e la vendita dei cosmetici ( <i>Approvato dalla Camera dei deputati</i> )
Martedì	6 maggio	(antimeridiana) (h. 10,30)	— Disegno di legge n. 1618 — Autorizzazione per l'Amministrazione della difesa a stipulare convenzioni sanitarie con le USL ( <i>Approvato dalla Camera dei deputati</i> )
»	»	(pomeridiana) (h. 16)	— Disegno di legge n. 567 (ed altri connessi) — Estensione dei benefici previsti dalla legge 8 agosto 1980, n. 434, a favore di altre categorie di partigiani combattenti e degli internati militari italiani in Germania
»	»	(notturna) (h. 21)	— Disegno di legge n. 1441 — Integrazioni e modifiche alla legislazione recante provvidenze a favore dei perseguitati politici antifascisti e razziali
Mercoledì	7	(pomeridiana) (h. 16,30)	— Disegno di legge n. 1637 — Incremento degli organici della Guardia di finanza
(la mattina è riservata alle sedute delle Commissioni)			— Disegno di legge n. 1701 — Sanatoria di infrazioni ed irregolarità formali in materia di indicazione del numero di codice fiscale e di comunicazioni all'anagrafe tributaria ( <i>Approvato dalla Camera dei deputati</i> )
»	»	(notturna) (h. 21)	— Disegno di legge n. 1633 — Istituzione di servizi contabili presso le Intendenze di finanza
Giovedì	8	(pomeridiana) (h. 16,30)	— Disegno di legge n. 1004 — Norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche
(la mattina è convocato alle h. 10 il Parlamento in seduta comune)			— Ratifiche di accordi internazionali (Disegni di legge nn. 1575, 1507, 1508, 1509, 1521, 1225)
Venerdì	9	(antimeridiana) (h. 9,30)	— Disegno di legge n. 1610 — Assunzioni straordinarie presso gli uffici consolari
			— Disegno di legge n. 1596 — Concessione di un contributo straordinario al Comitato atlantico per il biennio 1984-1985 ( <i>Approvato dalla Camera dei deputati</i> )
			— Disegno di legge n. 1588 — Misure per la razionalizzazione del settore siderurgico e di intervento della GEPI S.p.A.
			— Disegno di legge n. 56 — Modifiche ed integrazioni alla legge sul nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza

La seduta antimeridiana e quella pomeridiana di martedì 6 maggio nonché la seduta pomeridiana di mercoledì 7 maggio saranno dedicate al seguito della discussione del disegno di legge concernente l'istituzione del Ministero per l'ambiente.

All'inizio della seduta pomeridiana di mercoledì 7 maggio saranno altresì esaminate le autorizzazioni a procedere in giudizio.

Essendo state approvate all'unanimità, le suddette modifiche hanno carattere definitivo.

**Seguito della discussione del disegno di legge:**

**«Istituzione del Ministero per l'ambiente e norme in materia di danno pubblico ambientale» (1457)** (*Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge di iniziativa governativa e di un disegno di legge di iniziativa dei deputati Vernola ed altri*)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 1457.

Ricordo che nella seduta del 30 aprile si è conclusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore.

RUFFILLI, *relatore*. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, la discussione generale svoltasi in quest'Aula costituisce, mi sembra, la prova del rilievo e dell'importanza del disegno di legge di cui stiamo discutendo e, al tempo stesso, la prova della complessità e della difficoltà dei problemi che con esso andiamo ad affrontare.

Vorrei notare, come elemento significativo e positivo, il fatto che su questo disegno di legge abbiamo potuto contare su interventi di rappresentanti delle due culture, di quella scientifica come di quella giuridico-umanistica. Il fatto importante è che dall'una e dall'altra ci sono venute indicazioni preziose sul carattere multidimensionale ed intersettoriale della questione ambiente.

Sono stati messi in luce aspetti significativi ed è alla fine risultato chiaro come la questione ambiente non possa essere configurata come un elemento aggiuntivo rispetto a questioni economiche e politiche, poichè essa ormai, anche nella sensibilità diffusa, appare come dimensione centrale di ogni questione economica come di ogni politica. È stato messo in luce assai significativamente anche il fatto che, affrontando la questione ambiente, consideriamo una problematica che unisce presente e futuro e giustamente, da parte di qualcuno, si è potuto dire che su tale questione occorre che si organizzi un patto fra le generazioni che consenta di affrontare nel modo dovuto il problema del

rapporto fra sviluppo economico e qualità della vita.

Certo proprio in questi casi stiamo vivendo una delle tragedie della crescita dello sviluppo nel suo complesso. Ma la tragedia che stiamo vivendo è lì a dimostrare come, di fronte alle contraddizioni dello sviluppo, la risposta non possa essere il ritorno al passato ma l'andare avanti, l'organizzare, nel modo dovuto, il compito dell'uomo riguardo alla trasformazione della natura e del mondo. Qualche decennio fa, al proposito, in quest'Aula, sarebbe stato citato il padre Dantte, riguardo la missione di Ulisse e di ogni uomo; altri avrebbero citato l'invito della Genesi; altri ancora avrebbero sottolineato l'importanza del richiamo di Marx sul compito della filosofia e dell'uomo nella società moderna. Ritengo che sia necessario legare la questione ambiente ad un adeguato dispiegamento dell'etica della responsabilità riguardo la razionalità nel rapporto fini-mezzi e rispetto ai valori.

Come ho già ricordato, la discussione generale ha messo in luce l'importanza della legge e delle questioni che con essa intendiamo affrontare. È un dato che deriva dalla sempre più generale presa di coscienza, a livello di opinione pubblica, di cittadini e di paese, del rilievo decisivo del bene ambiente. Con questa legge cerchiamo di rispondere a tali esigenze ed aspirazioni e al diritto del paese nel suo complesso a vedere adeguatamente tutelato il bene ambiente. Attraverso il provvedimento al nostro esame individuiamo un preciso centro di imputazioni e di responsabilità riguardo il bene ambiente come interesse pubblico; individuiamo un centro di responsabilità politica che costituisce il segnale più significativo del riconoscimento del carattere e del rilievo pubblico del bene stesso. Da questo punto di vista fuorusciamo dalla logica degli interventi eccezionali e settoriali e cerchiamo di individuare un livello, in ambito ministeriale, che consenta un intervento pubblico adeguato nel settore. Contemporaneamente cerchiamo di affrontare l'altra grossa esigenza di darsi carico delle modalità di soddisfacimento del bene ambiente come interesse diffuso. Da questo punto di vista ci troviamo in presenza



di grosse difficoltà: l'elaborazione delle modalità di soddisfacimento, a livello giuridico, dell'interesse diffuso, presenta ancora problemi aperti, sia da noi che in altri ordinamenti. Ma è chiaro che non si può non muoversi verso questa direzione, non si può non tentare di sperimentare la nuova via della tutela e della salvaguardia degli interessi diffusi. Ma occorre precisare che il soddisfacimento dell'interesse diffuso non può essere visto come il modo per soddisfare, a fini elettoralistici o meno, una esigenza, di per sé sacrosanta, di settori dell'opinione pubblica in grado di farsi valere di più. Con la tutela dell'interesse diffuso dobbiamo farci carico di favorire una generale assunzione di responsabilità da parte di tutti i cittadini singoli e associati. Occorre muoversi nella logica dei principi fissati dalla nostra Costituzione a proposito del rapporto fra diritti di libertà e doveri di solidarietà che in un settore come questo emergono adesso in forme nuove, forse per taluni profili addirittura non del tutto previste nella stessa Costituzione.

Il riconoscimento dell'interesse diffuso non può, in altre parole, voler dire unicamente il riconoscimento del ruolo, della capacità di azione di determinate associazioni, ma deve voler dire la possibilità per tutti i cittadini di far valere un interesse che sentono proprio, come singoli e come comunità nel suo complesso.

Certo, se questo è l'ordine dei problemi che dobbiamo affrontare di primo acchito, sembrerebbe valida la sensazione di chi ha parlato di «montagna che partorisce il topolino». Ho però l'impressione che questo tipo di valutazione non tenga conto di una serie di dati ed elementi significativi; si è detto che questo è sostanzialmente un Ministero di concerti, si è detto che questo è un Ministero di coordinamento, per di più sprovvisto dei terminali a livello di periferia, ma in questo modo non si sono fatti i conti fino in fondo con un dato preciso e cioè che se la questione ambiente vuole essere affrontata a livello di pubblici poteri nel modo dovuto, e se questa questione implica, nella forma e nella sostanza, soprattutto un dato di metodo che deve coinvolgere tutti i settori della ammini-

strazione pubblica centrale e locale, statale, parastatale ed anche l'amministrazione dei privati nel proprio complesso, non ci si può che riferire ad un Ministero di coordinamento.

Certo, lo sappiamo, la strada migliore poteva sembrare, almeno per taluni profili, quella di legare l'istituzione del nuovo Ministero ad una generale riorganizzazione del sistema dei Ministeri che consentisse di imputare al nuovo Ministero tutta una serie di competenze precise per quanto riguarda il suolo, per quanto riguarda il mare e così via. Però ho l'impressione anche qui che non si faccia il conto fino in fondo col fatto che lo stesso sistema dei Ministeri sta subendo nella sostanza una trasformazione profonda: è la trasformazione che si lega al perfezionamento della Repubblica delle autonomie, è la trasformazione che si lega ai mutamenti profondi in atto anche per quanto riguarda il modo stesso di essere e di operare della pubblica amministrazione.

E allora io penso che la scelta che è stata fatta, quella di un Ministero di gestione, ma con notevoli possibilità di intervento nel rapporto con altri Ministeri, non è tanto una scelta minimale ma è l'avvio di un cammino compiuto, a mio avviso, nella direzione giusta.

Non è vero che questo sia un Ministero solo di concerti: a questo Ministero è stata attribuita una serie di competenze precise grazie all'intervento dell'altra Camera e grazie all'intervento che fino ad ora si è attuato in questa Camera. Non sono di poco conto le competenze attribuite al Ministero per quanto riguarda le aree ad elevato rischio ambientale, per quanto riguarda le riserve marine e i parchi, per quanto riguarda il sistema degli scarichi e la valutazione dell'impatto ambientale.

Io qui debbo dare atto di un lavoro che considero particolarmente positivo svolto dalla 1<sup>a</sup> Commissione del Senato circa l'aumento delle competenze del Ministero in alcune di queste direzioni a proposito del tentativo, che mi sembra sia stato fatto con un certo successo, di dare organicità all'intervento in questi settori.

Non va poi dimenticato che la funzione di

questo Ministero ha un suo elemento importante nel fatto che forse questo potrebbe essere il Ministero che riesce a realizzare quell'obiettivo che nel nostro ordinamento, nonostante la Costituzione, nonostante il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, non è stato ancora realizzato, cioè un Ministero capace di porre in essere finalmente adeguate leggi-cornice, adeguate leggi-quadro, capaci di fissare comportamenti adeguati per i diversi livelli della pubblica amministrazione. Se non si tiene conto di questo, non si capisce perchè questo Ministero possa diventare particolarmente importante, possa contribuire ad adeguare la logica ministeriale ad una realtà istituzionale che è profondamente cambiata, possa contribuire a realizzare finalmente un tipo di amministrazione pubblica all'altezza di un paese profondamente mutato e cresciuto.

In ogni caso, la impostazione e la realizzazione da parte di questo Ministero di alcune grandi leggi-quadro e cornice è veramente la strada migliore per uscire, anche per quanto riguarda l'intervento pubblico in ordine alla questione ambientale, dalla occasionalità e dalla settorialità.

L'altro grande meccanismo che questo Ministero deve riuscire a far funzionare in modo nuovo è il meccanismo dei coordinamenti e dei concerti. Certo, lo sappiamo, si tratta di un meccanismo che ha funzionato fino ad ora, quando ha funzionato, con estrema difficoltà per il prevalere della logica un po' monopolistica delle singole burocrazie ministeriali; ho però l'impressione che, essendo necessario per questo Ministero il meccanismo dei concerti, essendo necessario far funzionare fino in fondo il coordinamento insieme agli altri Ministeri, proprio di qui possano venire spunti nuovi anche per innovazioni significative e importanti nella nostra pubblica amministrazione.

Vorrei porre l'accento su un dato che è stato anche ripreso nel corso della discussione generale, e cioè l'ampliamento importante che in sede di 1<sup>a</sup> Commissione è stato posto in essere a proposito dell'impatto ambientale.

Rispetto alla previsione contenuta nel disegno di legge trasmessoci dalla Camera, che

prevedeva l'avvio del sistema della valutazione dell'impatto ambientale unicamente per le opere pubbliche, la 1<sup>a</sup> Commissione del Senato ha invece pensato che fosse indispensabile avviare tale meccanismo anche per quanto riguarda le grandi opere private. Anche in questo caso ci troviamo in presenza di una specie di intervento eccezionale in attesa della emanazione della legge che introduca nel nostro ordinamento le direttive comunitarie in materia. Tuttavia mi sembra di poter dire che si tratta anche in questo caso di un avvio serio, di un avvio importante, di un avvio nella direzione giusta, con un ampliamento della possibilità di intervento, ma anche per le opere private, che costituisce un dato di importanza a mio avviso centrale.

È stato posto il problema di dotare questo Ministero di un adeguato servizio di informazione. Ho l'impressione che si tratti di un'esigenza valida, direi di più, di una esigenza per tanti versi decisiva. Non so se quanto è stato proposto per realizzare questo tipo di esigenza, che andrà comunque soddisfatta, sia del tutto adeguato; ho però l'impressione che questo sicuramente sia un problema da approfondire. Così come resta da approfondire una questione, che pure è stata sollevata, riguardante la composizione dell'organo rappresentativo del Ministero.

Io vorrei qui notare un fatto importante che si lega, ancora una volta, ad un elemento sul quale, a mio avviso, l'attenzione non è stata portata finora nel modo dovuto. Mi riferisco al fatto che questo è un Ministero che nasce sotto pressioni molto forti dell'opinione pubblica e del paese nel suo complesso, ed è un Ministero che attribuisce un'importanza molto maggiore di quanto non sia accaduto per altri Ministeri ad un organo rappresentativo delle articolazioni del paese, organo inserito all'interno del Ministero stesso e che costituisce un passaggio importante per un funzionamento di tipo nuovo di tale Ministero. Certo, il meccanismo dei consigli superiori e dei consigli rappresentativi si ha anche in altri Ministeri, ma qui va notato che l'organo rappresentativo assume un rilievo molto importante. Credo dunque che l'opera svolta dalla 1<sup>a</sup> Commissione del Senato,

che ha portato a precisare meglio competenze e poteri di questo organo, nel tentativo di valorizzarne l'incidenza, sia stata molto valida per il funzionamento complessivo del Ministero. A questo proposito comunque rimane aperta la questione della rappresentanza, ci si chiede cioè se essa debba rimanere limitata ad esponenti di consigli superiori di altri Ministeri e soprattutto a rappresentanti di associazioni e di enti locali o se invece non debbano essere presi in considerazione anche rappresentanti delle forze della produzione.

Da parte mia ho l'impressione che il problema sollevato esista; se infatti questo Ministero deve contribuire ad evitare l'errore di scindere beni ambientali e beni economici, problemi dello sviluppo economico e problemi della qualità della vita, esso ha sicuramente bisogno di poter organizzare una mediazione tra i portatori del primo tipo di esigenze, quelle cioè della salvaguardia dei beni ambientali, e i portatori delle esigenze della produzione, del lavoro e dello sviluppo economico nel suo complesso.

Ritengo che anche questo sia un punto da approfondire. Si può immaginare di organizzare un collegamento con il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, credo però sia opportuno farsi carico di esigenze che io considero fondamentali, ossia che le mediazioni tra associazioni protezionistiche e forze della produzione avvengano alla luce del sole, evitando esclusivismi e monopoli dell'una e dell'altra parte e mettendo altresì il paese in grado di valutare le esigenze che vengono portate avanti e le scelte che vengono proposte.

In Commissione ed anche in quest'Aula notevole attenzione è stata poi attribuita alla questione dell'articolo 18 ed in particolare della portata del bene ambientale e del tipo di giurisdizione da adottare per il risarcimento del danno nonchè del ruolo da attribuire alle associazioni per quanto attiene il problema dell'individuazione dei danni e dell'imputazione delle relative responsabilità.

Io credo che vada dato atto alla 1<sup>a</sup> Commissione del Senato di aver svolto un lavoro assai positivo, anzitutto per quanto attiene

al primo punto, ossia all'individuazione della natura e della portata del danno, essendo consapevoli che a tale questione si collega una serie di preoccupazioni e di esigenze tra loro diverse e contrastanti. Da una parte vi è l'esigenza di colpire davvero chi danneggia il bene ambientale; dall'altra vi è la necessità di evitare una caccia alle streghe; da un'altra parte ancora vi è l'esigenza di mettere i pubblici amministratori in condizione di svolgere i propri compiti con la dovuta serenità, sia pur pagando quando sbagliano. A mio avviso, la logica prescelta dalla 1<sup>a</sup> Commissione del Senato, quella cioè di prendere le mosse dal meccanismo individuato nell'articolo 2043 del codice civile, è una strada giusta; in questo modo si è evitata da una parte una pericolosa indeterminazione del danno ambientale e dall'altra si è fissata una serie di limiti precisi.

Personalmente rimango convinto che sia valida anche la scelta, coerente con questo primo punto, compiuta dalla 1<sup>a</sup> Commissione quando ha affidato la valutazione del danno alla giurisdizione ordinaria. D'altronde va anche detto che con quell'articolo non viene certamente esclusa la competenza delle altre giurisdizioni per le materie loro spettanti: viene solo fatta una scelta precisa e, a mio avviso, sistematica rispetto all'individuazione del danno in base alla prospettiva dell'articolo 2043 del codice civile. A questo proposito si apre la questione della Corte dei conti, che era stato il livello giurisdizionale al quale la Camera dei deputati aveva ritenuto opportuno collocare la salvaguardia del bene ambientale, nonchè il problema del risarcimento dei danni rispetto allo stesso. Occorre ricordare che la Corte dei conti ha svolto una serie di interventi di supplenza non privi di aspetti validi e molto importanti; così come importante è stato il nesso stabilito tra ruolo della Corte dei conti e impulso proveniente da una serie di associazioni. In proposito vorrei essere molto chiaro: si tratta di un tipo di intervento a carattere eccezionale che, nel momento in cui si vuole dare sistematicità alla questione del danno ambientale e del risarcimento dello stesso, non può che essere inserito nei principi generali del nostro ordinamento. Occorre

darsi carico delle esigenze della *par condicio* di tutti i cittadini e della salvaguardia di una serie di diritti a tutti spettanti nello stesso modo. In questo senso a me è sembrata importante e corretta la strada prescelta dalla 1<sup>a</sup> Commissione, quella di collegare l'intervento ormai ordinario e non più eccezionale — un intervento ossia sistematico a proposito del danno ambientale — al meccanismo dell'articolo 2043 prima citato ed alla giurisdizione ordinaria.

Si è posta inoltre un'ulteriore questione, sollevata a mio avviso in modo non sereno dalla stampa. Mi riferisco al ruolo delle associazioni per quanto riguarda l'avvio dell'azione giudiziale. Anche a questo proposito, secondo me, occorre essere chiari. Come con l'istituzione del Ministero noi intendiamo passare dall'intervento settoriale, eccezionale, distribuito fra una serie di Ministeri, ad un intervento unitario, almeno per quanto riguarda un centro di imputazione di responsabilità, così, anche per quanto riguarda il danno ambientale, occorre che usciamo dalla logica dell'intervento eccezionale, dalla logica del monopolio del bene ambiente da parte di un solo settore del paese e ci facciamo carico di un sistema che responsabilizzi tutti, dai pubblici poteri a tutti gli esponenti, singoli e associati, del nostro paese.

Vorrei fare un'ultima osservazione. Non è a caso il fatto che nel dibattito approfondito e veramente significativo che si è svolto nella 1<sup>a</sup> Commissione a proposito dell'ex articolo 16, ora trasformato nell'articolo 18, nel momento in cui si è inteso dare sistematicità all'intervento per quanto attiene al danno pubblico ambientale e al livello giurisdizionale, nel momento in cui si è inteso mantenere la scelta fatta dalla Camera per quanto riguarda la Corte dei conti, si sia poi dovuto intervenire in modo tale da modificare il procedimento che si verifica presso la Corte dei conti.

A noi sembra che questa strada non debba essere percorsa non perchè alla fine, dopo una valutazione adeguata, non si possa prendere in considerazione il livello della Corte dei conti per quanto riguarda la salvaguardia di alcuni aspetti del bene ambiente, ma perchè occorre che impariamo a realizzare

questo tipo di intervento non più, come troppo spesso facciamo, in via incidentale, ma cogliendo l'occasione fornita da alcune grandi leggi di intervento in questa materia. Mi spiego: alla Camera dei deputati è in discussione una serie di disegni di legge sulla Corte dei conti. A me sembra che sia quello l'ambito nel quale farci carico di un eventuale spazio di interventi per la Corte dei conti in questa materia.

Lo stesso discorso vale per la *vexata quaestio* del ruolo delle associazioni a proposito della possibilità di stare in giudizio. Anche qui la sede giusta per affrontare questo problema, ammettendo fin d'ora che vi è una precisa spinta, con aspetti validi, per quanto riguarda il riconoscimento di un preciso ruolo delle associazioni in ordine alla possibilità di stare in giudizio, è, da una parte, la riforma del codice di procedura civile e, dall'altra, la riforma del codice di procedura penale.

Non è possibile immaginare un intervento organico e sistematico in una materia complessa e delicata come questa, fermo restando il riconoscimento della innegabile maturazione che si è verificata su questo punto, cogliendo l'occasione fornita dalla prima legge che passa per tentare di dare soluzione a questioni molto grosse.

In fondo — e concludo — dobbiamo farci carico del fatto che le leggi che stiamo discutendo siano davvero rispondenti ai problemi che abbiamo di fronte, senza pensare di poter risolvere con queste leggi tutte le questioni, ma facendo di esse l'avvio per un intervento nella direzione giusta, soprattutto quando si tratta di questioni decisive per l'oggi e per il domani, come quelle connesse alla questione ambiente. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro per l'ecologia.

ZANONE, *ministro senza portafoglio per l'ecologia*. Signor Presidente, onorevoli senatori, il disegno di legge che istituisce il Ministero dell'ambiente e detta le nuove norme in materia di danno ambientale costituisce, ad un tempo, un elemento fra i più innovati-

vi e qualificanti del programma di Governo, secondo le intese stabilite fin dall'inizio della legislatura nel 1983 e ancora ultimamente confermate dalla verifica della maggioranza parlamentare, che nel documento conclusivo ha ribadito il proprio impegno affinché il Senato approvi l'istituzione del Ministero dell'ambiente in modo che il provvedimento possa tornare rapidamente alla Camera dei deputati per la sua definitiva approvazione; e, al tempo stesso, è anche un provvedimento che ha sollecitato e ottenuto l'apporto positivo di tutti i Gruppi parlamentari e il cui esame ha quindi potuto concludersi nell'estate del 1985 nella Camera dei deputati con un voto di approvazione a larghissima maggioranza.

Ora, con la conclusione del dibattito generale e l'avvio verso il voto, la legge arriva al traguardo decisivo in quest'Aula del Senato che, per merito del Presidente Fanfani, fu all'inizio degli anni '70 la sede del primo grande dibattito parlamentare dedicato ai problemi della tutela ambientale del nostro paese.

Il senatore Ruffilli ha poc'anzi ricordato l'ampio e approfondito dibattito che si è svolto dal settembre del 1985 in poi presso la Commissione affari costituzionali del Senato: 19 riunioni della Commissione, circa 40 emendamenti sostanziali portati al testo approvato dalla Camera dei deputati, che credo hanno certamente concorso a meglio definire, a rendere più chiaro e probabilmente migliore, il testo di questo provvedimento.

Desidero perciò ringraziare il presidente della Commissione, senatore Bonifacio, e il relatore, senatore Ruffilli, per l'attenzione che hanno dedicato al provvedimento e dire che non sfugge al Governo il fatto che la stessa ampiezza del tempo che la Commissione affari costituzionali, prima, e poi l'Assemblea nel dibattito generale hanno dedicato all'esame del disegno di legge è la più autorevole dimostrazione del suo rilievo.

Ugualmente spero non sfugga al Senato l'urgenza di dare alla politica ambientale un insieme di strumenti, che, da un lato, riordinano le funzioni statali nella materia e, dall'altro lato, istituiscono anche alcuni strumenti per l'esercizio concreto del diritto ambientale da parte dei cittadini, singoli ed

associati, che corrispondono a situazioni di vera, in alcuni casi drammatica e in ogni caso eloquente, emergenza sui quali quindi non mi tratterò perchè mi pare che la obiettiva consistenza delle cose parli da sola.

Penso di esprimere una opinione diffusa e anche di totale evidenza se mi permetto di osservare che l'azione per la tutela ambientale in Italia deve recuperare anni di ritardo e deve affrontare situazioni di urgenza evidente. Ciò è stato, d'altra parte, sottolineato da molti dei senatori che sono intervenuti nella discussione generale: ricordo in proposito, ad esempio, gli interventi del senatore Gusso e del senatore Valitutti. Sono stato d'accordo con quest'ultimo quando ha detto al Senato che del grande problema complessivo, che è il governo dell'ambiente, l'azione per la tutela ambientale e le situazioni di emergenza che essa deve fronteggiare, non si verrebbe a capo se il nostro intendimento fosse quello di aggiungere un anello debole alla lunga catena dei Ministeri esistenti.

Credo che il senatore Valitutti abbia detto una cosa giusta ed importante quando ha ricordato che una politica ambientale, come quella che vogliamo istituire, non si avvia soltanto cambiando qualcosa ma cambiando molto; e penso, cercando di prevedere il futuro — spero prossimo — che abbiamo di fronte a noi, che con l'istituzione del nuovo Ministero per l'ambiente nulla cambierà d'un tratto. Non avverrà certo alcun prodigio, però molte cose potranno cominciare a cambiare ed anche l'attuale ufficio del Ministro per l'ecologia potrà, organizzandosi progressivamente secondo le indicazioni che la legge contiene, superare i limiti che finora si sono frapposti allo svolgimento dei suoi compiti ed anche alle iniziative di carattere più urgente.

Vorrei dare un chiarimento su ciò che ha osservato nel dibattito il senatore Melandri. Se non ricordo male, egli ha chiesto qualche indicazione circa le priorità che il nuovo Ministero dovrebbe affrontare. Mi sembra una giusta richiesta perchè vi è una grande complessità e pluralità di problemi: pensiamo a questo 1986 che volge ormai verso la conclusione della sua prima metà e mi sembra utile, dal punto di vista della empirica capacità operativa, programmare un po' nel

tempo quello che si potrebbe cominciare a fare nel secondo semestre di quest'anno.

L'azione ambientale è tipicamente una politica di tempi lunghi, di medio e di lungo periodo, che esige una programmazione ben al di là dell'arco breve della vita prevedibile dei Governi e dello stesso ciclo delle legislature. I grandi interventi ambientali coprono un arco di tempo molto prolungato, ma proprio per questo mi sembra abbastanza giusto ed utile pensare ad una sequenza di iniziative che realisticamente possiamo mettere in programma e cercare di portare a compimento. Vorrei sottolineare all'attenzione del Senato soltanto quegli interventi che già fanno parte di iniziative legislative o possono essere oggetto di presentazione di disegni di legge a tempo breve.

Collocherei perciò, non come un catalogo che voglia riuscire esauriente, ma soltanto a titolo di esempio, alcuni provvedimenti che, se vi è una sufficiente concordanza di vedute, potrebbero essere affrontati e portati al loro compimento nel corso dell'anno. Metterei al primo posto, per ragioni d'urgenza ed anche di impegno parlamentare, la nuova legge sul risanamento delle acque che deve cercare di affrontare, e possibilmente risolvere, alcuni nodi che dieci anni di esperienza della legge del 1976 hanno ancora lasciato sospesi. Anche perchè il Senato ben sa che, in materia, vi è un decreto-ponte che copre un breve arco di tempo durante il quale vi è l'impegno da parte di tutte le forze politiche a presentare un disegno di legge che affronti la questione nella sostanza.

Mettrei, come seconda voce di questo elenco delle mie buone intenzioni, che spero non rimangano soltanto tali, la legge di recepimento della procedura indicata dalla direttiva comunitaria sulla valutazione dell'impatto ambientale, per essere ossequiente all'indicazione già espressa dal Senato che, per esempio, in materia di piano autostradale, ha richiesto, da parte dell'istituendo Ministero, una posizione in proposito. Ci sono almeno tre grandi categorie di opere — autostrade, dighe e centrali — che ci spingono ad accelerare i tempi per dare, alla direttiva comunitaria, recepimento nel nostro ordinamento interno.

Aggiungo la costituzione dell'Istituto geologico nazionale, prevista in un disegno di legge, già agli atti del Senato, che dovrà rimediare a condizioni di incuria annose e particolarmente incresciose in un paese, come il nostro, che presenta rilevanti problemi geologici. Vorrei pensare al 1986 come all'anno in cui, superando le molte difficoltà fraposte dal 1979 fino ad oggi, sarà possibile arrivare alla conclusione della legge-cornice sui parchi e sulle riserve naturali. La situazione — non soltanto quella che viviamo in questi giorni, ma anche per quanto concerne altri problemi, come la costruzione delle nuove centrali a carbone — richiederà, nel corso dell'anno, una specifica attenzione del Ministero dell'ambiente ai problemi attuativi del piano energetico nazionale, anche per conciliarlo con le indicazioni provenienti dalla Comunità, con gli impegni che dovremo assumere in sede comunitaria per combattere, in Europa, il grave problema delle piogge acide, per affrontare le ultime emergenze che sono di fronte all'attenzione di tutta la cittadinanza.

Gli interventi ricordati non esauriscono certamente il catalogo della politica ambientale, ma sono importanti ed urgenti e presuppongono tutti, in un modo o nell'altro, l'esistenza del Ministero; di qui la ragione dell'urgenza, che mi ha indotto ripetutamente a sollecitare, in questi mesi, l'esame del provvedimento. Infatti, quando avremo la legge, non saremo arrivati al traguardo della impresa ma avremo compiuto il primo indispensabile passo per una azione di tutela ambientale finalmente coordinata. Credo che vada accolto, e compreso in tutto il suo rilievo, l'invito che il senatore Melandri ha espresso perchè si esca dalla fase della pura denuncia ecologica e della ecologia spinta al limite delle estremizzazioni misantropiche per affermare una cultura di razionalità e l'indispensabile raccordo che il nuovo Ministero dovrà stabilire, non soltanto con il volontariato associativo, che pure è un interlocutore di grande importanza, ma con altri soggetti non meno essenziali, come la comunità scientifica, che ha chiaramente espresso il proprio invito perchè il Ministero possa finalmente iniziare la sua opera, e il mondo

della scuola, dell'istruzione e della formazione: sono i due interlocutori principali dell'azione governativa che dovremo avere. Ho preso attentamente nota di ciò che è stato detto in proposito dai senatori Bompiani e Loprieno.

Il senatore Melandri ha indicato nella relazione sullo stato dell'ambiente, prevista in fondo all'articolo 1 del provvedimento, una specie di carta di presentazione con cui il Ministero dovrebbe avviare la propria opera di coordinamento. Questo mi sembra molto giusto poichè ci troviamo, in materia ambientale in Italia, di fronte a due problemi di dispersione. Il primo riguarda la dispersione delle competenze, che il Ministero cerca, bene o male, con tutti i problemi che ne derivano, sui quali fra poco mi soffermerò, di coordinare. Il secondo, che riguarda la dispersione dei dati e la formazione della relazione sullo stato dell'ambiente in Italia — ad oltre 10 anni dall'unico tentativo di sintesi operato da una società dell'ENI all'inizio degli anni '70 — risponde in pieno alle intenzioni del Governo che presenterà, a breve, in Parlamento, una nota preliminare alla quale si sta lavorando, proprio sullo stato dell'ambiente in Italia, come primo passo di avvicinamento verso questa relazione.

Il senatore Bompiani ha particolarmente insistito sulla relazione tra equilibrio ecologico e condizioni umane: certo — come il senatore Gusso ha ricordato citando un filosofo liberale — la condizione dell'uomo di oggi è, per vari aspetti, migliore della condizione media di tutte le generazioni precedenti, ma vorrei ricordare che proprio questo accresciuto sviluppo delle attività umane ha portato, negli ultimi anni, a questa sorta di ribaltamento culturale che ha qualificato il problema ambientale in una nuova chiave. In sostanza, per 50 o 60 secoli si è intesa la civilizzazione come liberazione dell'uomo dal servaggio dell'ambiente e poi, con il grande rafforzamento delle capacità umane prodotto dalla rivoluzione scientifica e tecnologica e dall'accrescimento delle funzioni produttive, ci troviamo oggi di fronte ad un problema ribaltato: non più liberare l'uomo dal servaggio dell'ambiente, ma preservare l'ambiente dall'eccesso della pressione antropica.

È doveroso — come è stato richiesto dal senatore Maurizio Pagani — fare riferimento perciò ad una definizione chiara di ciò che si intende per ambiente. Il senatore Maurizio Pagani ha certamente indicato l'opportunità che, in sostanza, quando si parla dell'ambiente, si abbiano — se ho capito bene la sua osservazione — chiare in mente le interrelazioni fra i diversi fattori che lo compongono. Per non ricorrere a definizioni di carattere teorico o, peggio ancora, filosofico, mi atterrei alla definizione di carattere tecnico che dà, per esempio, la direttiva della Comunità europea in materia di valutazione dell'impatto ambientale, in cui si dice, con sufficiente empirismo, che cosa ha da intendersi per ambiente, vale a dire quali sono gli effetti ambientali: sono quelli che riguardano l'uomo, la fauna, la flora, il suolo, l'acqua, l'aria, il clima, il paesaggio e le loro interrelazioni. Con questo risolviamo anche un problema, quello di avere dell'ambiente la concezione un poco riduttiva in corso nei decenni passati, che intendeva l'ambiente soltanto come il panorama, le bellezze del paesaggio, la concezione estetizzante dell'ambiente, che è soltanto appunto uno dei molti fattori che vanno interconnessi.

Ne consegue anche una particolare configurazione del nuovo Ministero che — anche in questo condivido l'opinione espressa dal senatore Melandri — non può essere inteso come un Ministero di settore per la cura di interessi di settore. La tutela ambientale non è una politica di settore, non deve avere come principale scopo quello di aprirsi un varco, di forzare un cuneo fra gli altri settori dell'azione di Governo: è piuttosto un vincolo complessivo dell'azione di Governo. La politica ambientale è fatta, da un lato, come ricordava il senatore Ruffilli, di interventi specifici propri, strettamente ambientali, ma, anche di concertazione fra interventi di diverso interesse specifico.

Questa legge si presenta quindi, a mio avviso, come una anticipazione della più ampia e generale riforma istituzionale che dovrà riordinare il complesso delle funzioni di Governo e affrontare il problema del numero, delle competenze e delle attribuzioni dei singoli Ministeri.

Il senatore Biglia ha richiamato la proposta di istituire non il Ministero dell'ambiente ma un più vasto e più ambizioso Ministero del territorio ed ha egli stesso detto che questa sua proposta è una provocazione. Ed io intendo questa provocazione nel senso filologico del termine, vale a dire come un atto di incitamento, nel senso che la costituzione del Ministero dell'ambiente certamente non si esaurisce in sè, ma compie, su un problema la cui urgenza mi sembra indiscutibile, un primo passo proprio verso una più ampia ricomposizione delle funzioni di Governo.

C'è in questo provvedimento l'attesa di tale articolazione e ristrutturazione più ampia, e di tutto ciò ha parlato il senatore Murmura. Anche il senatore Maffioletti, quando ha espresso una serie di rilievi sulla conformazione del Ministero, mi sembra che abbia poi fatto però valere un giudizio di preminenza circa l'urgenza di approntare uno strumento contro il crescente degrado ambientale. Dobbiamo intendere questo provvedimento come un primo passo indispensabile: non risolve tutte le questioni, anzi, ne pone una serie non lieve, ma ha comunque la prima grande validità di riordinare le funzioni statali, di consentire che si dia un indirizzo unitario alle funzioni amministrative affidate al sistema delle regioni e delle autonomie locali, e di istituire tre strumenti importanti per l'esercizio del diritto all'ambiente da parte del cittadino singolo ed associato. Essi sono il riconoscimento delle associazioni, l'accesso alle informazioni in materia ambientale — molto migliorato nel testo approvato dalla 1<sup>a</sup> Commissione rispetto a quello trasmessoci dalla Camera — e il criterio del risarcimento del danno ambientale come danno procurato allo Stato.

Ho preso nota degli interventi di quei senatori che hanno rilevato come le competenze proprie del Ministero potrebbero essere anche più forti, tuttavia ci sono consistenti competenze proprie del Ministero: in materia di adempimento delle convenzioni internazionali, delle direttive comunitarie, che sono di grande importanza perchè sono uno dei modi in cui si può promuovere un maggior sviluppo legislativo dell'ordinamento

ecologico anche in campo internazionale; la relazione biennale sullo stato dell'ambiente, che diventerà, spero e penso, uno strumento di grande intensità nel dibattito ambientale; le misure contro le varie forme di inquinamento, salvo i concerti con il Ministero della sanità sui quali ritornerò tra poco; le funzioni in materia di conservazione del patrimonio naturale di parchi e di riserve, sulle quali anche gli emendamenti apportati dalla 1<sup>a</sup> Commissione hanno fatto fare un passo in più rispetto al testo della Camera; la possibilità del tutto nuova di fare una mappatura delle aree di maggiore rischio ecologico e di apprestare interventi di particolare impegno e incisività in queste aree, la possibilità di dare un indirizzo alle funzioni ambientali delegate alle regioni, la vigilanza sull'Istituto geologico cui ho già fatto cenno all'inizio. Per concludere sul primo punto, considererei un po' troppo pessimistica la valutazione espressa dal senatore Maurizio Pagani e, per altro verso, dal senatore Signorino, circa la povertà delle competenze e delle strutture attribuite al Ministero per l'ambiente che nell'insieme configurerebbero un quadro eccessivamente riduttivo.

Mi sembra si possa invece affermare che, con la gradualità imposta dalla stratificazione dell'ordinamento, si compie un passo avanti, tenendo conto che è in questa stessa stratificazione il problema più faticoso da risolvere, e che si è tentato di risolvere come si poteva, vale a dire quello dei concerti con gli altri Ministeri. L'importante parere che il CNEL ha dedicato ai problemi della tutela ambientale osserva giustamente, in proposito, che l'ordinamento ambientale italiano è in sostanza una sorta di sistema a tre strati in cui il più consistente, tutto sommato, è quello di fondo, formato dalle vecchie leggi che hanno indirizzo non specificamente ambientale, come la legislazione sanitaria, la legislazione urbanistica, la legislazione per i lavori pubblici ed altre, e che ora vengono rilette in chiave ambientale. Ma nel compiere questa rilettura ci si trova alle prese con le competenze dei Ministeri tradizionali con i quali il disegno di legge stabilisce il ricorso a forme di concertazione numerose. Infatti il Ministero dovrà concertarsi con il Ministero



della pubblica istruzione per l'educazione ambientale, con il Ministero per gli affari esteri per la cooperazione internazionale, con il Ministero della sanità per i problemi di inquinamento più connessi con la tutela della salute umana, con il Ministero dell'industria in materia di cave, con il Ministero dei lavori pubblici per la difesa del suolo, con il Ministero della marina mercantile per la difesa delle coste e delle riserve marine e con il Ministero per i beni culturali per la tutela del paesaggio e per la disciplina sull'impatto ambientale che viene affrontata e risolta nel provvedimento in forma transitoria, nell'attesa del disegno di legge di recepimento della direttiva comunitaria che il Governo intende al più presto presentare.

Il senatore Valitutti ha ricordato, nel suo intervento, che a presidio dell'ambiente esistono nella pubblica amministrazione strumenti disposti, appunto, in epoca antecedente al sorgere della questione ecologica e che, perciò, dare un ordinamento nuovo — come io credo occorra — alla materia ambientale significa anche vincere una inerzia abitudinaria.

Il mio parere in materia di concertazione con i Ministeri tradizionali è che ci si debba ancorare ad una posizione molto chiara. Intendo dire che questo Ministero deve avere in concreto la possibilità di esercitare le proprie responsabilità di indirizzo della politica ambientale, perchè questa è la vera funzione che ne giustifica la costituzione, cercando poi, per quanto possibile, di non entrare in rivendicazioni di competenze burocratiche troppo puntigliose e di non intralciare i compiti settoriali dei singoli Ministeri.

Altro punto importante è costituito dagli interventi nel campo locale, dove si è compiuta una scelta esplicita, dettata da ragioni di economia nonchè dalla volontà di non sviluppare strutture duplicative o ipertrofiche della pubblica amministrazione. Si è pertanto stabilito che il Ministero non disponga di propri organi periferici, avvalendosi invece degli uffici esistenti, con la possibilità, che mi sembra davvero indispensabile, di intervento cautelare e sostitutivo in caso di inandempienza. Naturalmente le difficoltà cui andrà incontro un Ministero

sprovvisto di un'articolazione periferica propria sono abbastanza prevedibili e a chi, come il senatore Maurizio Pagani, ha osservato che questo Ministero cresce privo di arti, il Ministro per l'ecologia può solo rispondere citando l'apologo di Menenio Agrippa: si deve fare ricorso al principio di solidarietà che lega le varie membra al corpo, principio che, c'è da presumere, possa esser fatto valere anche nelle articolazioni tanto fra Ministeri che fra funzioni locali autonome dell'amministrazione pubblica. Ritengo comunque che si sia compiuto ogni doveroso sforzo proprio per facilitare le intese con gli altri Ministeri e, sotto questo profilo, verrà sottoposto all'Assemblea qualche ulteriore ritocco in forma di emendamenti del Governo, così da armonizzare ulteriormente due campi nei quali ciò è sembrato particolarmente opportuno e che concernono i rapporti tra il Ministero dell'ambiente da un lato e i Ministeri della sanità e dei beni culturali dall'altro.

In materia di danno ambientale, inoltre, pur tenendo conto delle motivazioni molto consistenti addotte da vari senatori, e in particolare dai senatori Maffioletti e Murmura, che conducono tutte, con argomentazioni diverse, all'esigenza di una lettura approfondita e di una revisione del testo votato dalla Camera, il Governo ritiene che il troppo grande divario intercorrente tra il testo così come fu licenziato dalla Camera e il testo uscito dai lavori della 1<sup>a</sup> Commissione del Senato debba essere ridotto. È significativo in questo senso che, ad esempio, il senatore Jannelli abbia riconosciuto la possibilità di miglioramenti ulteriori per una norma che, quantunque non concerna l'istituzione del nuovo Ministero, sarebbe stato tuttavia, a mio avviso, profondamente errato stralciare dal testo. Con tale provvedimento, infatti, noi vogliamo affrontare insieme il problema del riordinamento delle funzioni pubbliche e il problema della dotazione di strumenti per l'esercizio del diritto ambientale e pertanto lo stralcio della parte relativa al danno ambientale avrebbe significato una mutilazione troppo grave.

Il senatore Taramelli ha particolarmente sottolineato l'interrelazione tra l'ambiente e lo sviluppo. Vedo l'ecologia e l'economia

quasi come due parole per indicare la stessa cosa, nel senso che mi sembra molto importante, e forse troppo poco sottolineata in sede politica, la scelta compiuta in base alle intese di Governo dell'inizio di questa legislatura, sulle quali si è formato il Governo stesso. Mi riferisco alla storica antinomia tra ambiente e sviluppo, che è stata affrontata, per la prima volta, in un programma di Governo ed anche risolta nel modo giusto, riconoscendo che questi due grandi principi non si possono opporre e che la tutela ambientale è un fattore essenziale dello sviluppo economico. Per questo motivo l'ecologia è diventata, per la prima volta, oggetto di una funzione di Governo specifica, ponendo termine, almeno come posizione di principio, al conflitto sul quale si sono sviluppate, nel tempo, tante polemiche.

Ora, se è vero — come credo ormai tutti ritengano — che l'antitesi tra ambiente e sviluppo è una forzatura, si può invece considerare che il problema ambientale si presenta in manifestazioni e con fenomeni diversi a seconda dei differenti gradi di sviluppo. Se dovessimo semplificare la questione, si potrebbe dire che nei paesi non sviluppati o poco sviluppati il problema ambientale consiste essenzialmente in un pericolo di esaurimento delle risorse, mentre nei paesi più sviluppati il problema ambientale consiste in un pericolo di inquinamento delle risorse. Il problema di fronte al quale si pone oggi la *leadership* politica in materia ambientale nel mondo, quello della forestazione, è un buon esempio di questa diversità.

La questione posta dal senatore Taramelli sull'organizzazione di una politica ambientale coordinata alle esigenze di sviluppo ci porta alla funzione decisiva che il Ministero deve assicurare, ossia allo spostamento dalle azioni che, in materia ecologica, finora sono state in gran parte ed obbligatoriamente rivolte alla riparazione dei danni al momento dell'azione preventiva. In questo senso si giustifica l'esistenza di un Ministero che si intitoli all'ambiente e non ad altre funzioni di Governo e di responsabilità.

Il problema dello sviluppo economico e della tutela ambientale, a mio avviso, si può

risolvere anche nella visione di una economia di mercato, purchè ad un'ovvia condizione: come richiede il sistema di mercato, ogni valore ha il suo prezzo. Quindi occorre dare ai valori dell'ambiente quel prezzo che in passato non hanno avuto. Non si tratta dunque di aumentare i vincoli, ma di programmare gli interventi, come è stato sottolineato dai senatori Bompiani, Signorino e Taramelli. Tutti hanno insistito sulle azioni preventive e proprio per questo, con l'istituzione di un Ministero, sarà possibile e più facile avviare un'azione preventiva di politica ambientale, perchè vi sarà un organo di Governo per il quale il tema ambientale non sarà residuale, ma principale.

Signor Presidente, desidero concludere richiamando l'osservazione contenuta nella parte iniziale della relazione del senatore Ruffilli. Egli ha ricordato che l'interesse diffuso all'insieme dei beni ambientali è un diritto dei cittadini singoli ed associati ed è anche un'espressione del dovere costituzionale di solidarietà. Considero, da questo punto di vista, il provvedimento in esame come una significativa prima attuazione delle indicazioni contenute nella relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali che, in materia di tutela dell'ambiente, ha proposto al Parlamento un significativo emendamento al testo della Costituzione. Vorrei esprimere la fiducia che, su un atto di tanta importanza per la tutela degli interessi diffusi e per il miglioramento della condizione civile, si possa trovare nel Senato della Repubblica il più ampio consenso. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra.*)

**PRESIDENTE.** Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi oggi, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 16 e la seconda alle ore 21, con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta (*ore 11,45*).

DOTT. PIERFRANCESCO MICHELA ZUCCO

VICE SEGRETARIO GENERALE

Incaricato *ad interim* della direzione  
del Servizio dei resoconti parlamentari