

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

12° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 MAGGIO 1997

Presidenza del presidente GIOVANELLI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(2242) Disposizioni per lo sviluppo e la qualificazione degli interventi e dell'occupazione in campo ambientale

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione* . Pag. 2, 8

RONCHI, *ministro dell'ambiente* 7

I lavori hanno inizio alle ore 15,25.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(2242) Disposizioni per lo sviluppo e la qualificazione degli interventi e dell'occupazione in campo ambientale

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge. «Disposizioni per lo sviluppo e la qualificazione degli interventi e dell'occupazione in campo ambientale».

Riferirò rapidamente sul disegno di legge in titolo poichè il ministro Ronchi, che ringrazio per essere intervenuto, deve recarsi tra poco al Consiglio dei Ministri.

Il presente disegno di legge dà per conosciuti, acquisiti e condivisi gli obiettivi della politica ambientale italiana ed europea, obiettivi che, come i colleghi della Commissione sanno, sono in forte sviluppo ed evoluzione. In particolare le politiche ambientali – suggerite dal programma di azione europea e dalla revisione dello stesso che è in corso da parte del Parlamento europeo, dalle determinazioni che abbiamo assunto e anche dai provvedimenti preventivi che abbiamo concorso ad assumere (come il decreto legislativo sui rifiuti) – puntano ad integrare sempre più le politiche ambientali stesse con le politiche economiche ed in particolare con quelle di settore nell'industria, nell'agricoltura e nei trasporti e con le politiche dell'occupazione.

Si tratta di un tema vastissimo che comunque propone nel nostro paese, per le politiche ambientali e per le relative norme, il passaggio a iniziative di promozione e selezione di attività compatibili, sostenibili e qualificate, accanto al mantenimento e al consolidamento della più data e più matura legislazione di comando e di controllo.

Pertanto il disegno di legge che ci accingiamo ad esaminare affronta questi temi con lo scopo di rafforzare, raffinare e in qualche caso istituire alcuni strumenti di attuazione di queste politiche che attualmente sono consegnati nella loro definizione ad altri atti legislativi tra questi vi è ad esempio il decreto sui rifiuti, le delibere CIPE, tutti gli atti di politica economica che puntano all'utilizzo dei fondi europei per i quali il nostro paese non ha saputo fino ad oggi proporre un'adeguata progettualità ed un'adeguata capacità di utilizzo tramite la progettazione e il cofinanziamento.

In particolare l'articolo 1 di questo disegno di legge affronta il tema dello sviluppo, della progettazione e delle iniziative diffuse sul territorio dagli enti regionali locali attraverso la costituzione presso il Ministero dell'ambiente di una segreteria tecnica di esperti e attraverso lo sviluppo di corsi di formazione del personale, di figure tecniche della

pubblica amministrazione e delle imprese, al fine di utilizzare meglio l'abbondante strumentazione economica e finanziaria esistente per avviare iniziative non tanto nel settore tradizionale del controllo quanto in quello degli investimenti, delle proposte, dei progetti pubblici e privati, che possono implementare gli obiettivi di politica economica ambientale. In tale articolo si prevede una spesa di circa 13 miliardi di lire, relativamente modesta rispetto alla grande importanza dell'obiettivo.

L'articolo 2 promuove un'iniziativa di sostegno e incremento delle tecnologie pulite e in generale dello sviluppo dell'equilibrio ecologico dei sistemi urbani attraverso l'istituzione di un premio che, accanto ai meccanismi europei più sofisticati e più complessi come l'*Ecolabel* e l'*Ecoaudit*, incoraggi tutte le iniziative pubbliche e private a raggiungere obiettivi di miglior sostenibilità. Anche questo articolo, che ha evidentemente un carattere essenzialmente emblematico e di promozione, prevede una spesa molto modesta, di circa 6 miliardi di lire l'anno.

All'articolo 3 si prevede uno sviluppo dell'informazione e dell'educazione ambientale, a cominciare dalla relazione sullo stato dell'ambiente, fino alla promozione di campagne di informazione specifica, con una spesa di 7 miliardi di lire l'anno per tre anni.

Con l'articolo 4 che prevede un impegno finanziario di 20 miliardi di lire per il 1997, che si riduce a 8 e 7 miliardi di lire per gli anni successivi, si propone di intervenire per promuovere ulteriormente lo sviluppo della politica delle aree protette. I colleghi sanno bene che in questi anni i parchi e le aree protette in Italia hanno avuto un grandissimo sviluppo, se non altro dal punto di vista della nascita giuridica e amministrativa; siamo però lontani dal passaggio dalla fase delle definizioni giuridiche, della nascita degli enti e della definizione dei perimetri, allo sviluppo di economie e culture legate alla specificità dei parchi italiani. La proposta di investire ulteriori 20 miliardi di lire per il rafforzamento della segreteria tecnica che già esiste presso il Ministero dell'ambiente per le aree protette, punta ad accompagnare con un irrobustimento della strumentazione questo progetto: questa tendenza e questo disegno stanno proprio nell'attuazione – per la verità abbastanza rapida e soddisfacente dal punto di vista quantitativo – della legge n. 394 del 1991.

All'articolo 5 si prevede una spesa di 6 miliardi e mezzo e di 2 miliardi di lire per gli anni successivi per l'attuazione di convenzioni internazionali e piani di azione nazionale in campo ambientale. I colleghi conoscono bene anche nei dettagli l'importanza e il rilievo delle scadenze che sono all'orizzonte in questo campo; al secondo comma si finanzia e si sostiene quindi il decollo dei comitati per l'*Ecolabel* e l'*Ecoaudit*, le procedure europee che promuovono il miglioramento delle *performances* ambientali: sono procedure decollate nel nostro paese con notevole ritardo per diverse ragioni, non ultima la difficoltà a retribuire adeguatamente i membri dei comitati che dovrebbero far partire sia pure in ritardo nel nostro paese questa importante procedura, che è uno dei principali strumenti attivati nell'Unione europea per indirizzare le imprese verso la ricerca della sostenibilità del ciclo produttivo del loro prodotto e verso bilanci ambientali più rigorosi e qualificati.

L'articolo 6 si distingue rispetto al resto del disegno di legge, in quanto riguarda l'ampliamento della pianta organica del Ministero: affronta non tanto e non solo i problemi che si sono presentati in seguito allo sviluppo qualitativo e quantitativo della politica ambientale, ma soprattutto un antico problema che in parte questa Commissione ha già avuto modo di considerare quando, qualche mese fa, abbiamo esaminato ed approvato un disegno di legge che riguardava la stabilizzazione delle figure professionali dei dipendenti del Ministero di livello elevato.

Il Ministero dell'ambiente è notoriamente, come ultimo nato, un Ministero nel quale la formazione e l'assunzione del personale ha seguito percorsi particolarmente tribolati, con un uso pressochè esclusivo dei sistemi di trasferimento e di comando e con un'anomalia, quindi, che poteva essere anche felice e fortunata; tuttavia, stando all'efficienza e alle risultanze registrate nella capacità di questo Ministero (soprattutto nella capacità di spesa, anche se tale capacità non è attualmente il compito principale del Ministero dell'ambiente), abbiamo verificato un risultato non positivo. Il problema affrontato con l'ampliamento della pianta organica è in qualche modo il presupposto, se non il corollario, del rafforzamento della strumentazione per le politiche ambientali proposta con gli altri articoli.

L'articolo 6 propone la rideterminazione di 900 unità della pianta organica del Ministero dell'ambiente, salvo delegare al Presidente del Consiglio dei Ministri e ad apposito decreto, su proposta del Ministro dell'ambiente di intesa con i Ministri del Tesoro e della funzione pubblica, la determinazione dei profili professionali, quindi anche la specializzazione, l'attitudine, le caratteristiche e le funzioni essenziali del nuovo inquadramento del personale che si va a decidere.

Per la copertura dei posti così determinati il disegno di legge fa riferimento *in primis* alle procedure di mobilità, stabilendo tuttavia un termine molto stringente (il 30 settembre 1997), decorso il quale la proposta del disegno di legge è quella di procedere alla copertura dei posti disponibili, che sono circa 360, attraverso procedure concorsuali (uso la locuzione testualmente, benchè a chi abbia cultura giuridica essa ricordi altra branca del diritto). L'impegno finanziario per questa misura, che corrisponde alla stabilizzazione, alla organizzazione del Ministero a competenze fisse (cioè sulla base di competenze esistenti), è non molto elevato: 4 miliardi di lire per il 1997; 10 miliardi di lire per il 1998 e 18 miliardi di lire per il 1999.

Ho fatto riferimento per ciascun articolo alle somme, perchè mi sembra che sia da considerare con attenzione il rapporto - in questo caso felice, anzi ottimale - esistente fra gli obiettivi che sono molto qualificati e la modestia delle spese che vengono proposte. Complessivamente il provvedimento ha il pregio di non essere un disegno di legge di spesa che affida la politica ambientale ad una grande spesa pubblica, ma piuttosto rappresenta un tentativo di miglioramento qualitativo della gestione politica e dell'amministrazione dell'ambiente. Fa eccezione, rispetto a questo giudizio, l'articolo 7, il quale propone un programma stralcio di tutela ambientale, con un impegno finanziario più consistente (140, 130 e 130 miliardi di lire) che è tuttavia il programma di spesa

annuale del Ministero dell'ambiente; tale norma dà, quindi, attuazione agli impegni assunti con la legge finanziaria.

Il mio giudizio sul disegno di legge al nostro esame è in parte quello che ho riassunto indicando il felice rapporto tra obiettivi di qualificazione delle politiche e modestia delle risorse impegnate. Ritengo che probabilmente qualche elemento di discussione ed approfondimento – almeno ad avviso del relatore – sia necessario riguardo alla riorganizzazione del Ministero dell'ambiente. Circa il rafforzamento del Ministero dell'ambiente, non possono esserci – almeno secondo me, ma credo anche per la Commissione – dei dubbi. Abbiamo ripetutamente rilevato lo stato di precarietà e, in casi non rari, di inefficienza, e non solo: in sede di esame del disegno di legge sull'inquadramento di una parte del personale del Ministero, abbiamo anche approvato atti che reclamavano una riorganizzazione complessiva del Ministero stesso. Certamente lo *status quo* non è condiviso da nessuno; pertanto è sicuramente apprezzabile la proposta di una riorganizzazione organica del Ministero tendente a stabilizzarne, in qualche modo, anche le procedure di comando e gli assetti del personale.

Un'osservazione, tuttavia, credo sia giusto e doveroso fare sullo spazio da dare alle procedure di mobilità e di inquadramento del personale già a disposizione. La letteratura prevalente in materia di organizzazione della pubblica amministrazione non considera i concorsi la panacea di tutti i mali, nè dal punto di vista della trasparenza delle procedure nè da quello della capacità di selezionare effettivamente le forze migliori. Inoltre, considerazioni generali di politica economica e finanziaria devono indurre a far pensare che, nell'ambito della funzione pubblica, l'utilizzo della mobilità sia certamente la strada maestra per ottenere migliori *performances* senza aumenti di spesa. Un'osservazione, forse ancor più politica, riguarda il raccordo di questo processo con le «leggi Bassanini», nelle quali è contenuto un impegno, o meglio una determinazione di legge, a definire entro un anno una riorganizzazione mediante l'accorpamento dei Ministeri.

Non c'è bisogno di soffermarci a lungo in questa Commissione su quelle che sono non solo le ipotesi in campo ma le ipotesi, almeno in via prevalente, da tempo sostenute, le quali non fanno riferimento ad un rafforzamento del Ministero dell'ambiente così com'è ma propongono una modificazione dell'identità stessa del Ministero: da Ministero di controllo – nato con un'attitudine di controllo di comportamenti lesivi della qualità ambientale, che vengono anche da altri livelli della pubblica amministrazione – a Ministero con funzioni più propriamente di gestione, di governo, di indirizzo – come dice anche questo disegno di legge – e di promozione di azioni positive, di azioni capaci di influenzare trasversalmente le politiche economiche e quelle di settore.

Naturalmente, a questa conclusione non si può pensare di addivenire nell'ambito di un disegno di legge, anche perchè ciò sarebbe in contrasto con la procedura che il Parlamento ha deliberato voler seguire proprio con le «leggi Bassanini», che è quella di decreti delegati da emanare entro un anno; tuttavia non possiamo in questa sede non far presente a noi stessi e al Ministro come la questione non sia semplicemente di raccordo legislativo, di raccordo temporale e tecnico.

La frammentazione delle amministrazioni delle tematiche ambientali urbanistiche, anche a livello centrale, produce non solo e non tanto una duplicazione di apparati, che già ha un costo, ma anche una sostanziale e difficile governabilità delle decisioni in materia ambientale; ne deriva una difficile fruibilità ed un difficile apprezzamento della qualità delle politiche ambientali, che si presentano ai cittadini e al sistema delle imprese molto spesso con il volto di un complesso e confuso coacervo di autorizzazioni separate spesso l'una dall'altra.

Credo che su questo punto in termini di discussione e probabilmente anche di atti di indirizzo si debba riflettere in questa sede, perchè la riorganizzazione necessaria dell'esistente quanto meno non entri in conflitto con le esigenze di accorpamento che sono anche di efficienza e non solo di risparmio di risorse, esigenze di autorevolezza politica e non solo di funzionalità della pubblica amministrazione.

Devo inoltre ricordare – e questo con più stretta attinenza al disegno di legge – che la legge istitutiva dell'ANPA, la n. 61 del 1994, prevede una riorganizzazione del Ministero dell'ambiente che considera lo sviluppo della stessa Agenzia nazionale di protezione dell'ambiente. Questa è una riflessione che vorrei porre con particolare calore all'attenzione del ministro Ronchi: so che lei è stato anche uno dei sostenitori dell'istituzione dell'ANPA la quale – esprimo un'opinione personale – a mio avviso non può assumere l'identità e il ruolo che la legge le assegna (e che tutti ci auguriamo possa acquisire), se continuamente è relegata a ruolo di supporto, troppo ristretto per un'agenzia che ha personalità giuridica, dimensioni nazionali ed un'articolazione regionale. In un'agenzia che aspira ad essere struttura esperta in generale in materia di politica ambientale e di protezione dell'ambiente con capacità e funzioni operative di controllo, si deve riconoscere in gran parte lo Stato e la sua politica ambientale. L'irrobustimento di un'agenzia di questo genere suggerisce anche un certo tipo di configurazione del Ministero, in cui prevalgano appunto le funzioni e gli spazi politico-amministrativi, e in più quelli tecnico-gestionali e scientifico-informativi che vengono affidati dalla legge all'ANPA.

Pertanto, ritengo che sarebbe utile approfondire l'articolo 6; credo che la Commissione debba fare una discussione molto aperta riconoscendo giusta l'esigenza di rafforzamento e consolidamento del Ministero ma con una grande apertura per quanto riguarda gli strumenti da utilizzare: mi chiedo se cioè si debba ricorrere ai concorsi o a procedure di mobilità e per quale tipo di figure tecnico-professionali e per quali funzioni essenziali si debba andare a questo rafforzamento che comunque è, in una certa misura, un atto dovuto.

Per quanto riguarda l'articolo 7 del disegno di legge, devo aggiungere che vi è un problema di urgenza, per non determinare una perenzione dei fondi a disposizione dell'ambiente o comunque la necessità di interventi tramite decreti per quanto riguarda l'attivazione della possibilità di spesa.

Onorevoli colleghi, ho concluso la relazione sul disegno di legge e l'esposizione delle mie opinioni in proposito.

Comunico che è giunta alla Presidenza la richiesta di esaminare il disegno di legge in sede referente; tale richiesta ha soltanto quattro fir-

me e quindi, a termini di Regolamento, si prosegue l'esame in sede deliberante. Credo che tuttavia, data la disponibilità e l'apertura a modificare il provvedimento, la questione che ha determinato la richiesta di rimessione all'Aula dovrebbe essere opportunamente valutata. La richiesta di trasferimento di sede è un richiamo ad un maggior confronto democratico ed è oltre che legittima spesso anche utile. Tuttavia, mi auguro che questa richiesta non voglia pregiudicare un confronto di merito parola per parola, comma per comma, sul disegno di legge, perchè esso merita un confronto attento che in ogni momento ci potrebbe suggerire anche il rinvio all'Aula. Infatti il provvedimento in esame, pur prevedendo un impegno di risorse modesto, contiene indicazioni di cultura politica rilevanti e sarebbe opportuno che su di esso avvenisse un confronto in Commissione, che non significa una indisponibilità al confronto nel merito.

Do ora lettura del parere pervenuto dalla 1^a Commissione permanente in ordine al disegno di legge in esame. «La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, segnalando una esigenza di coordinamento con la delega legislativa disposta dalla legge n. 59 del 1997, per il riordino dei Ministeri e per l'ulteriore sviluppo del processo di riforma del pubblico impiego, avviato con il decreto legislativo n. 29 del 1993».

Il parere della 5^a Commissione è il seguente: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge in titolo, per quanto di competenza, esprime parere di nulla osta, ad eccezione che sulla quota della copertura finanziaria attuata sull'accantonamento del Ministero dell'ambiente di cui al fondo globale di parte capitale per il 1997, sulla quale il parere è contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione. Il nulla osta è condizionato, ai sensi della richiamata norma costituzionale, al coordinamento delle disposizioni contenute nel disegno di legge in titolo con quelle di cui all'articolo 6, commi 7 e 8, del decreto-legge n.67 del 1997».

Il Ministro, che sarà impegnato tra breve al Consiglio dei Ministri, ha chiesto di poter svolgere il suo intervento all'inizio della discussione. Pertanto se i colleghi sono d'accordo, dichiaro aperta la discussione generale e do la parola al ministro Ronchi.

RONCHI, *ministro dell'ambiente*. Signor Presidente, onorevoli senatori, farò un intervento molto breve ringraziando il relatore per quanto ha detto in maniera efficace sul provvedimento e sui suoi scopi fondamentali. In particolare, di fronte a questa richiesta di revoca della sede legislativa esprimo rammarico, perchè ritengo che sarebbe stato utile avviare la discussione per capire le eventuali divergenze nel merito del provvedimento.

I ritardi a cui è costretto il Ministero dell'ambiente data la sua insufficiente dotazione organica pesano sulle politiche ambientali a livello locale e regionale indipendentemente dal colore politico delle amministrazioni locali e regionali. Anzi, ho fatto una verifica e devo dire che le regioni con un governo composto da una maggioranza diversa dal Governo attuale vedono un notevole impegno in atto nel Ministero e pur-

troppo incontrano difficoltà a fronte di interventi programmati attuabili, che però non hanno il supporto necessario per essere realizzati nei tempi necessari.

Faccio altresì osservare che l'evoluzione della normativa europea e soprattutto degli orientamenti del Governo e del Parlamento nel qualificare le politiche ambientali come politiche di sviluppo sostenibile comporta l'attivazione di interventi non esercitati direttamente dal Ministero dell'ambiente ma che quest'ultimo contribuisce ad orientare, a progettare e a indirizzare e che richiedono un nuovo livello di impegno del Ministero, come è previsto dalla legislazione approvata dal Parlamento.

Aggiungo, infine, che vi sono anche interrogazioni parlamentari che sollecitano la promozione delle aree protette come centri di sviluppo sostenibile e, nel campo della materia dei rifiuti, maggiori interventi e maggiore tempestività. La volontà del Governo è quella di far fronte a questi ritardi e a questi compiti e chiede al Parlamento di essere messo in grado di farlo. Qui non sono in discussione le scelte programmatiche, se fare questa o quella politica ambientale, ma se è giusto o no che il Ministero dell'ambiente sia messo in condizione di operare secondo i compiti che gli sono stati attribuiti. Vorrei fare un'ultima osservazione che ha già evidenziato il relatore, ma che devo ribadire. Con la legge finanziaria (tabelle A e B) il Parlamento ha autorizzato una spesa per il Ministero dell'ambiente. Per rendere operativa questa spesa si richiede un intervento di legge: se questa legge non verrà approvata, noi perderemo la somma stanziata; in tal modo le politiche ambientali perderanno quegli stanziamenti inseriti nella legge finanziaria, i quali verranno conseguentemente recuperati dal Tesoro.

Anche questa è una delle ragioni d'urgenza del disegno di legge in esame, dal momento che la spesa ambientale, in questo caso, non è molto alta. Quando ci sono delle risorse e non siamo in grado di utilizzarle, ovviamente vi è un rammarico che riguarda tutti.

Non c'è dubbio che questo provvedimento, come ogni altro promosso dal Governo, non è intoccabile. Mi associo, quindi, alla considerazione del relatore; da parte del Governo c'è la massima disponibilità a prendere in considerazione tutte le eventuali proposte di modifica che verranno suggerite dalla Commissione. Pertanto, rivolgo un invito ai Gruppi di opposizione, che hanno presentato la richiesta di rimessione all'Assemblea, a riconsiderare l'iniziativa dopo che si sarà conclusa la fase della discussione generale, per le ragioni esposte e anche – lo spero – per la massima disponibilità offerta.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Ronchi.

Stante l'assenza del Governo, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16.