

## Audizione Maurizio Pernice 12 giugno 2014

D: In questi giorni di audizioni “romane”, abbiamo la sensazione che lo Stato centrale sia in difficoltà. Cosa può dirci dello “stato di salute” del Ministero dell’ambiente? Quali sono le tendenze nelle politiche per l’ambiente nel nostro Paese?

R: L’amministrazione dell’ambiente ha oggettive difficoltà operative, a causa della scarsa disponibilità di risorse finanziarie e del personale estremamente limitato. La mia Direzione, ad esempio, gestisce 39 siti di interesse nazionale con sole quattro unità di personale appartenente ai ruoli del Ministero: un funzionario laureato in ingegneria e tre impiegati che svolgono funzioni di segreteria. Per fortuna collaborano con me anche tre ricercatori distaccati da ISPRA che mi assicurano un supporto essenziale. Il resto del personale è costituito da alcune decine di contrattisti che vengono rinnovati annualmente. L’azione amministrativa risente di questa situazione, soprattutto in una materia così delicata come quella delle bonifiche. Le maggiori difficoltà si ripropongono annualmente a causa dell’incertezza dei rinnovi dei contratti dei collaboratori a progetto. Ovviamente, i rischi per ritardi ed errori resta comunque in capo alla dirigenza. Per quando riguarda il Ministero dell’ambiente la situazione è dunque molto complicata. In questa situazione un supporto molto più consistente potrebbe essere assicurato da ISPRA, che a tal fine era nata come agenzia a supporto delle attività di controllo in materia ambientale.

D: Ma non ci sono ipotesi di accorpamento?

R: Ci sono, c’è anche un disegno di legge in Parlamento che è stato approvato in prima lettura alla Camera ma non so quali saranno gli ulteriori sviluppi.

D: Quindi non c’è una corrispondenza diretta tra Ministero e Ispra?

R: Ispra è un ente autonomo ma vigilato e svolge attività di ricerca. Alla struttura ministeriale servirebbe un’agenzia o, almeno, servirebbe anche un’agenzia.

D: Ma nel passato era diverso ?

R: L’Ispra nasce come ANPA, agenzia nazionale per la protezione dell’ambiente poi diventata agenzia nazionale tutela ambientale. Alla fine del percorso di accorpamento con altri istituti l’Ispra è stata qualificata istituto di ricerca per la protezione ambientale. Il Ministero avrebbe bisogno di un’agenzia anche per supplire delle attività che sono di alto livello tecnico-scientifico. Il Ministero aveva segreterie tecniche formate da esperti molto qualificati su materie specialistiche ma, venute meno le segreterie tecniche, noi ci troviamo in difficoltà. I ministri che si sono succeduti nell’incarico hanno anche tentato di ricostituire utilizzando personale Ispra.

D: Arriviamo alla Calabria e alla Piana di Sibari. Quali sono i rapporti con l’area?

R: Noi abbiamo due tipi di rapporti. C'è la bonifica del sito contaminato di interesse nazionale di Crotona. Ci sono, inoltre, i problemi legati al dissesto idrogeologico nella zona di Crotona e nell'area archeologica di Sibari.

D: Parliamo di Sibari. Nel corso delle nostre audizioni è emerso ripetutamente il problema del fiume Crati. Il Crati da anni, per mancanza di risorse ed altro, ha scarsissima attenzione da parte dagli enti preposti per la manutenzione degli argini, per la pulizia, con la conseguenza che sistematicamente esonda. Il 18 gennaio dello scorso anno l'esondazione è stata così violenta da ricoprire di fango gli scavi. Le cause dell'esondazione sono molte, ad esempio nel tempo sono state impiantati ettari e ettari di agrumeti sulle sponde del fiume e tutto questo ha incanalato il fiume e quando il fiume cresce e si alza è inevitabile che esondi.

R: Una volta queste attività erano consentite dall'ordinamento. Infatti, una norma del codice civile prevedeva che l'alveo abbandonato dalle acque dopo un certo periodo di tempo appartiene al proprietario frontista.

D: La norma non prevedeva una zona, una fascia di rispetto?

R: Il codice civile del '42 prevedeva questa possibilità: il proprietario frontista acquisiva in virtù di questa norma, con acquisto a titolo originario, l'alveo abbandonato del fiume. Dal '42 al '94, anno in cui la norma è stata cambiata, ci sono stati ben 50 anni in cui ha funzionato così. Non è un caso che molte imprese, quando non c'erano nemmeno tutti i regimi di tutela delle acque, si collocavano in queste aree per avere la disponibilità di acqua e per poter poi rilasciare i reflui prodotti. C'è stato un restringimento di queste aree dovuto a iniziative dell'uomo. Nel caso ricordato si parla di agrumeti; in altri casi sono stati piantati pioppi, sono state realizzati argini per utilizzare in sicurezza le aree di naturale esondazione. Nel '94 è cambiata la normativa, ma inevitabilmente oggi ci confrontiamo con situazioni che si sono sedimentate nel tempo.

D: Più il fiume si ritraeva, più diventava proprietario di quel pezzo...

R: Esatto, oggi il regime è cambiato ma, probabilmente, quella norma risentiva dell'origine contadina dell'Italia; quindi questi aspetti erano proprio disciplinati in funzione dello sviluppo dell'agricoltura. Nel periodo del regime fascista, poi, c'è stata una spinta verso lo sviluppo delle attività industriali che comunque hanno inciso nell'utilizzo e nella sistemazione delle risorse naturali. Un esempio è la disciplina delle immissioni, che inizialmente aveva la funzione di non ostacolare lo sviluppo industriale e quindi di attenuare la possibilità di resistenza di chi subiva quelle *normali immissioni*; oggi, infatti, secondo una lettura costituzionalmente orientata, la stessa norma tutela i diritti soggettivi e il diritto alla salute. Stessa considerazione si può fare per il regio decreto sulle acque del '35. Infatti, in origine la natura pubblica delle acque individuate in appositi elenchi non era stabilita in funzione della tutela della risorsa naturale ma con la finalità di sottrarre le acque di interesse pubblico al regime di diritto privato per consentirne l'attribuzione in concessione d'uso e favorire in tal modo lo sviluppo economico. Solo dal '94, con la legge Galli, tutte le acque sono pubbliche e le

concessioni sono disciplinate per garantire le priorità dell'uso civile, il minimo deflusso vitale e più in generale gli obiettivi quali-quantitativi dei corpi idrici.

D: Tornando al sito archeologico, sappiamo che nel 2010 è stato nominato un commissario che, se pur sulla carta aveva poteri concreti, in realtà poi si è scontrato con una grande confusione normativa e di incertezze operative. Dalla ricostruzione della vicenda emerge un certo empasse, una non chiara interpretazione della norma, sta di fatto che il commissario non riesce a fare quello che dovrebbe fare e nessun altro lo fa, pure essendoci delle risorse stanziare....

R: Le cose camminano sulle gambe degli uomini. Noi abbiamo numerosi Accordi di programma per gli interventi in materia di dissesto idrogeologico; soluzione scelta con l'intento di assicurare trasparenza alla programmazione e al finanziamento degli interventi. A tal fine nell'individuazione delle priorità di intervento sono stati coinvolti e hanno collaborato la Protezione Civile, le Regioni, le Autorità di bacino. La previsione del Commissariamento era collegato all'esigenza di garantire una maggiore celerità di intervento e soprattutto di spesa. Ai Commissari è stata infatti attribuita la titolarità di una contabilità speciale anche per evitare i limiti di spesa derivanti dai vincoli del patto di stabilità. Perché ciò non è stato sufficiente? . Dal punto di vista operativo mi chiedo perché ciò che ha funzionato in Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna non ha funzionato in altre Regioni. Quindi il problema, alla fine, non è la confusione dei ruoli, la difficoltà dell'interpretazione normativa: il problema reale è come chi svolge una certa funzione si rapporta con le istituzioni e come riesce a collaborare in modo proficuo, efficace con le istituzioni locali e riesce a esercitare in modo efficace ed efficiente il suo compito per conseguire gli obiettivi assegnati.

D: Sta di fatto che c'è un commissario che non agisce.

R: Non a caso si tratta dell'unico commissario per il quale abbiamo avviato la procedura di revoca.

D: E' il Ministro Barca, dopo l'esondazione, a chiedere la revoca.

R: Se ricordo bene è stata avviata su segnalazione del Ministro Barca ma prima dell'esondazione.

D: A noi risulta che quando Barca registra che un mese dopo la sua prima visita a Cassano successiva all'alluvione non succede nulla chiede all'allora Ministro Clini la revoca del commissario.

R: Mi ricordo che è stata prima dell'esondazione, ma potrei essere in errore. Voi avete sicuramente approfondito la successione temporale degli eventi in questione mentre io vado a memoria

D: A noi risulta che la richiesta di rimozione è fatta da Barca, come risulta dagli atti.

R: Ricordo che il Ministro Barca sollecitò l'iniziativa e dopo una verifica dello stato di avanzamento degli interventi previsti in Accordo di Programma stipulato con la Regione Calabria fu avviata la procedura di revoca con la comunicazione di avvio del

procedimento al Commissario allora in carica. Acquisite le osservazioni dell'interessato è stato predisposto il DPCM di revoca ed è stato trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la sottoscrizione e la registrazione da parte della Corte dei Conti. Nel frattempo, però, è caduto il Governo e la procedura di revoca non si è conclusa. Intanto il commissario è rimasto al suo posto, c'è stata l'esondazione per la quale sarebbero stata contestati i ritardi nell'esecuzione degli interventi.

D: Lo Stato, il Ministero, si accorge che il commissario non agisce e quindi lo rimuove.

R: Il commissario è nominato con DPCM, quindi noi abbiamo fatto la proposta di revoca.

D: Il commissario si oppone e alla fine il TAR lo riconferma di fatto, dopo di che arriva il nuovo Ministro Orlando in Calabria organizza una conferenza stampa e di nuovo chiede la revoca del commissario. Il commissario, tuttavia, resta in carica fino alla scadenza. Perché? Perché il decreto di revoca non si fa più?

R: Il decreto è stato fatto. Noi abbiamo fatto la proposta, abbiamo predisposto il decreto di revoca e lo abbiamo trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la firma e l'invio alla registrazione alla Corte dei Conti.

D: Non abbiamo trovato niente. Si sono perse le tracce del decreto. Un funzionario pubblico che ha risorse finanziarie a disposizione, 5 milioni di euro, per opere importantissime non fa nulla e resta in carica fino alla fine del suo mandato. Questo è preoccupante per lo Stato. Le chiedo una sua riflessione su questo, lo Stato è così impotente nei confronti di un funzionario incapace?

R: Noi abbiamo fatto l'istruttoria, abbiamo comunicato l'avvio del procedimento, abbiamo fatto le contestazioni, abbiamo dato un termine per poter fare le osservazioni e una volta che il commissario ha fatto le sue osservazioni le abbiamo valutate. Abbiamo poi predisposto il decreto motivando anche con riferimento a quelle che erano le osservazioni del commissario, abbiamo disposto lo schema di DPCM e abbiamo mandato tutto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Io posso rispondere dell'attività svolta dal Ministero.

D: Proviamo a metterci nei panni di un cittadino che sa che quel fiume è pericoloso e che potrebbe esondare di nuovo. Quel cittadino sa anche che lo Stato si è impegnato con un programma quadro, ha stanziato risorse, ha nominato un funzionario pubblico e, nonostante tutto, tutto è fermo, il fiume non è stato neppure ripulito dai tronchi, le londre continuano a scavare gli argini.... Cosa deve pensare il cittadino di questo Stato, a suo avviso?

R: Dobbiamo tenere distinto l'intervento di mitigazione del dissesto idrogeologico dalla normale attività di manutenzione e gestione del fiume. Ognuno deve fare la sua parte, nel senso che la situazione può essere complicata e a rischio, ma può essere anche aggravata dalla mancanza di manutenzione ordinaria che deve essere fatta per garantire l'efficienza idraulica. Aprendo un procedimento e una contestazione, abbiamo contestato al commissario le responsabilità amministrative per i ritardi e abbiamo descritto, con la

massima trasparenza, le ragioni per cui ritenevamo che i ritardi fossero a lui imputabili, e abbiamo predisposto il DPCM con la proposta di revoca dall'incarico. Ciò premesso e senza voler in alcun modo attenuare i ritardi contestati al Commissario, l'efficienza di un commissario varia anche rispetto al contesto in cui più amministrazioni sono coinvolte nell'attuazione per l'accordo di programma. Perché da qualche parte la struttura commissariale ha funzionato e in altri luoghi no? L'efficienza del commissario si traduce in una maggiore celerità nella realizzazione degli interventi e noi monitoriamo l'attività attraverso report periodici: alcuni sono più efficienti altri meno, ma il processo non è fermo. Tenga presente che l'attività è stata anche rallentata da una circolare Ragioniere Generale dello Stato in base alla quale i commissari delegati potevano operare soltanto *per cassa* e non *per competenza*, e cioè nei limiti della disponibilità di cassa dell'intero importo dell'investimento o della spesa. Nessun commissario era in questa condizione e, di conseguenza, le attività sono state ferme per circa un anno e mezzo. Una disposizione successiva del DPS ha sbloccato la situazione perché ha chiarito che i commissari potevano operare per competenza, e a quel punto molti sono partiti subito, altri con un certo ritardo. Quindi questo ha determinato un ritardo, poi alcuni hanno agito più speditamente altri meno. Se in alcune zone del territorio, la Calabria ad esempio, si è rimasti completamente bloccati, io ritengo dipenda molto dal commissario e dalla sua incapacità di rapportarsi con le istituzioni locali.

D: Se capisco bene, non un problema di modello di governance, ma di persone.

R: Sì. I risultati dipendono dalle persone dello Stato centrale e delle istituzioni locali e, soprattutto, da come questi soggetti collaborano.

D: Dunque, un *pezzo* delle politiche per l'ambiente è gestito dai commissari, soggetti esterni all'amministrazione ordinaria. Cosa ne pensa?

R: Vorrei anticiparvi che tutto sta rientrando nell'ordinarietà. Il Ministro pensa di emanare un decreto legge che prevede il trasferimento delle competenze dei commissari ai presidenti della Regioni, mantenendo il regime di contabilità speciale per le spese attinenti tali competenze.

D: Quindi in Calabria, senza presidente, andremmo incontro alla nomina di un altro commissario?

R: La situazione della Calabria è complicata anche da questo punto di vista.

D: Cosa prevede questo decreto?

R: Il decreto prevede il passaggio delle competenze al presidente delle regioni. Nel caso di Presidente dimissionario è necessario un approfondimento giuridico. Caso di specie a parte, siamo tutti convinti che le amministrazioni, nell'ordinarietà, devono risolvere i problemi. Le strutture amministrative ordinarie devono essere potenziate perché danno garanzia di una maggiore continuità e quindi anche una maggiore efficienza ed efficacia nella gestione degli interventi. Se c'è continuità si può rimediare anche ad errori. Ritengo che l'azione amministrativa svolta dalle istituzioni competenti può essere più

efficiente e più efficace. Credo che la scelta dei commissari sia molto legata alla contabilità speciale, come ho già detto. Il mandato dei commissari è a termine, spesso si lasciano le cose a metà e non c'è il necessario trasferimento delle conoscenze relative alle attività pregresse.

D: Tornando al fiume, il Crati, anche ai fini della valorizzazione del parco archeologico, rappresenta una questione centrale.

R: Tutto l'aspetto della valorizzazione del sito archeologico dipende da altre questioni.

D: Certo ci si chiede se valga la pena investire sul sito con il rischio di una nuova esondazione.

R: Il tema del fiume è ricompreso nell'accordo di programma come intervento prioritario che è stato finanziato e le risorse sono a disposizione. La domanda è perché si registrano questi ritardi???

D: Sulla depurazione delle acque del Crati e dei suoi affluenti, in particolare la parte del Coscile, ci può fornire qualche informazione?

R: La domanda è davvero specifica ed io non sono in grado di dare una risposta precisa senza i necessari approfondimenti. Il sistema di depurazione è nell'ambito delle competenze regionali e dovrebbero essere considerate misure di intervento nel piano di gestione delle risorse idriche a livello di autorità di distretto. Con il decreto legge di cui vi dicevo prima, vorremmo razionalizzare gli enti che si occupano di acque sul territorio e trasformare le autorità di bacino nazionale in autorità distretto con un piano di gestione delle risorse idriche. In generale posso, però, dire che l'Italia sul tema della depurazione è in infrazione comunitaria: abbiamo avuto una prima sentenza di condanna, rischiamo che ci deferiscano se non riusciamo ad attuare questa prima condanna, nel frattempo ne abbiamo un'altra per numerosi agglomerati al sud, in Sicilia, Campania, Puglia. In Calabria abbiamo anche il tema delle discariche, Per la depurazione al sud la delibera n. 60 del 2012 ha finanziato 1 miliardo e 700 milioni. Con una piccola struttura tecnica siamo riusciti a verificare, valutare e correggere circa 160 progetti di impianti di depurazione. Dovremo fare l'ulteriore sforzo di progettazione perché abbiamo presentato un programma di intervento sulla depurazione, predisposto sulla base dei dati acquisiti dalle Regioni, a valere sul Fondo sviluppo e coesione 2014/2010 che prevede una ripartizione delle risorse che saranno assegnate con una quota pari all'80% al sud e il 20% al nord. Un altro problema è la tutela delle zone vulnerabili e i limiti di utilizzo di effluenti di allevamento in queste zone. L'Ispra sta facendo una ricerca, un approfondimento scientifico su questo aspetto. Sta emergendo che gli effluenti zootecnici non sono gli unici responsabili dell'alterazione delle acque sotterranee ma molto dipende anche dagli scarichi civili e dai fertilizzanti chimici..