

Intervento del Ministro dell'Ambiente,
On. Giorgio Ruffolo
alle Giornate del CNR
(Milano, 23 Settembre 1991)
**[sul Quadro territoriale di riferimento per la politica ambientale
(Quadroter)]**

Signore e signori

1. permettetemi, in questa circostanza, di riaffermare una convinzione forse un pò ovvia, ma non sufficientemente rispettata, che una politica ambientale (così come si dovrebbe praticare) deve essere sostenuta da una adeguata ricerca scientifica. Se ciò è vero per molti campi della azione di governo, nel campo ambientale è certamente ancora più assiomatico.

L'azione di governo in questo campo, se non vuole essere una mera gestione delle emergenze, ma proporsi degli obiettivi di medio e lungo periodo, ha bisogno di conoscere gli effetti di determinate azioni, di conoscere le relazioni fra determinati fenomeni, di conoscere il rapporto fra dichiarati obiettivi da conseguire in un campo con obiettivi spesso non compatibili in un altro; di più - per essere seria e responsabile - dovrebbe conoscere il diverso grado di efficacia per diverse dosi di intervento, per fissare i giusti trade-off tra alternative condizioni di rischio, o di svantaggio, o di beneficio.

In questa mia quadriennale esperienza di decisore pubblico nel campo ambientale (o di coordinatore di decisori pubblici), non c'è stato momento drammatico - o meno drammatico - nel quale la conoscenza scientifica dei fenomeni che dovevo trattare non dominasse sovrana nelle decisioni da prendere; non c'è stato caso in cui il coefficiente tecnico-scientifico non fosse di peso determinante sulla decisione politica.

Eppure, ciò nonostante, malgrado la indubbia propensione a far prevalere una risposta razionale e scientifica a quella puramente politica (spesso dettata da fattori emotivi o anche di "interesse", diversi da quelli scientifici), non sempre ho avuto a disposizione delle certezze scientifiche, non sempre mi sono potuto avvalere di risultati già acquisiti, che non fossero risposte alquanto improvvisate su tematismi in cui sulla ricerca e la conoscenza scientifica aleggiava un grande clima di incertezza!

Ho constatato che in materia ambientale, su questo punto, le cose non vanno molto meglio in altri paesi organizzativamente e scientificamente più avanzati del nostro. Su questo punto devo riconoscere - almeno a

partire modestamente dalla mia esperienza - che c'è una certa distonia fra i bisogni di conoscenza per le decisioni da un lato, e le disponibilità di conoscenze acquisite da parte della ricerca dall'altro; in breve, fra la domanda "politica" di conoscenza e l'offerta "tecnica" di conoscenza. Perché ciò?

Mi sembra che una risposta a questo interrogativo possa essere quella che decisori e ricercatori si muovono ancora su piani molto distanti, che dialoghino poco fra loro, e siano poco sensibili gli uni ai problemi degli altri. Peggio: spesso accade che gli uni, i politici (spesso male consigliati) presumano di dare facili risposte tecniche, e i ricercatori si "inventino" politici, spesso ignorando la complessità dei problemi gestionali.

Eppure il bisogno di conoscenza scientifica nella decisione politica (che non sia quella del carpe diem) è forte.

2. Negli anni '60 con il gruppo di amici che elaborarono il Progetto 80, partendo dalla convinzione che in buona parte delle aree della ricerca fosse opportuno un dialogo maggiore fra decisori e ricercatori, inventammo i "progetti finalizzati" che dovevano essere (come può constatare chi rileggesse quel documento) il frutto di una cooperazione fra esponenti del mondo della ricerca e i "programmatori", coloro che erano impegnati a definire nei diversi campi della azione di governo dei "programmi" di azione a medio e lungo termine. Purtroppo i "progetti finalizzati" quando poi nacquero, mantennero quel nome, ma finirono per essere solo una forma diversa di gestione della spesa per la ricerca: e non per indisponibilità dei ricercatori, quanto per cessazione di attività dei programmatori.

Oggi mi trovo impegnato - come molti altri colleghi che hanno le stesse responsabilità di governo in paesi avanzati nella politica ambientalista - a formulare un "Piano nazionale decennale per l'ambiente" (che chiamiamo DECAMB) . Mi trovo nella necessità pertanto di formulare obiettivi, ma perché siano obiettivi fattibili, a formulare anche l'insieme di azioni appropriate per conseguirli. Ad ogni passo mi incontro con una notevole incertezza dominante nei singoli campi operativi sui rapporti fra alcune azioni e i risultati attendibili, e soprattutto nell'ignoranza dei parametri tecnici da utilizzare. Il più delle volte devo ricorrere a parametri forniti a livello internazionale. E ad ogni passo, dobbiamo costruire ex novo le strutture di ricerca capaci di rispondere alle nostre esigenze.

Su questo terreno avremmo avuto un grande bisogno che la stessa ricerca del Cnr, per esempio quella progettata per il secondo Progetto finalizzato "ambiente", fosse concepita in modo da aderire e rispondere ai nostri bisogni di programmazione: purtroppo questo non è avvenuto. Non era

opportuno sentirci, accordarci fra gli studiosi e i responsabili del Piano per l'Ambiente e gli orientamenti di ricerca del Progetto finalizzato Ambiente?

Eppure, nei limiti delle mie possibilità, ho cercato sempre di stringere fecondi rapporti di collaborazione con il Cnr. Abbiamo voluto sempre ricorrere al Cnr, per ragioni di principio e di fiducia nella possibilità di migliorare entrambi con l'assiduità e la compenetrazione; e gli abbiamo affidato mediante convenzioni e finanziamenti compiti di consulenza in diversi campi: nel campo della documentazione sullo stato dell'ambiente, e più recentemente, compiti nell'impostazione di una contabilità economica del patrimonio ambientale, e nella costruzione di una quadro territoriale di riferimento per la politica ambientale.

3. Su quest'ultimo progetto - che chiamiamo Quadroter - stiamo ottenendo forse dei primi risultati positivi. Vorrei parlarne qui, per testimoniare così finalmente che qualcosa di positivo è stato fatto in materia di cooperazione fra ricerca e domanda politica; e così per testimoniare una certa gratitudine ai ricercatori che il Cnr ha impegnato in questa direzione; e, infine per testimoniare la grande importanza che io assegno a questa linea di ricerca.

Che cosa è il "Quadro territoriale di riferimento" per la politica ambientale (Quadroter)?

Il Quadroter nella sua parte *indicativa* (e non in quella meramente *descrittiva* dalla quale però quella indicativa deve pur partire) è come se fosse un grande "Piano regolatore" alla scala nazionale, in cui si indicano le *preferenze nazionali* (scaturite da appropriate valutazioni conoscitive) relativamente a talune *destinazioni d'uso* del territorio, di evidente "interesse nazionale": territori da proteggere a scopi naturalistici, paesaggi da proteggere e valorizzare, aree da recuperare ad un equilibrio ambientale, aree da controllare per il sovraccarico di pressioni ambientali cui sono soggette (agricoltura "avvelenata", zoning industriali, aree turistiche superimpegnate), etc.

Solo che, a differenza del Piano regolatore, che è *vincolativo* e *normativo*, il Quadroter vuole essere solo *indicativo*. Ecco perché lo chiamiamo "quadro" e non "piano"; ecco perché insistiamo sull'espressione "di riferimento". Esso intende essere solo uno strumento conoscitivo di aiuto, di sostegno, alle decisioni: a quella miriade di decisioni prese da miriade di enti che in un sistema pluralistico come il nostro hanno influenza sul territorio e quindi sull'ambiente.

Certo ci si dovrebbe attendere che almeno gli enti pubblici che operano nel territorio terranno conto di questo Quadroter "di riferimento". E certamente ne terremo conto noi stessi quando dovremo dare dei giudizi di impatto ambientale su moltissime iniziative e moltissimi progetti che ci

pervengono con richiesta di finanziamento pubblico, e anche non pubblico, ai sensi delle procedure di Via stabilite dalla legge e dalle direttive europee.

Solo che ci attendiamo anche che il Quadroter - una volta noto ed aggiornato, prima ancora di essere un mero strumento nostro - *orienti in anticipo* progettisti e decisori di quella miriade di progetti e di enti di cui si diceva.

Per cui la Via - anzichè effettuata *ex-post*, a progetto fatto ed approvato, venga per così dire incorporata preventivamente (*ex-ante*) nel processo stesso di progettazione fin dalla fase della concezione.

Questo ci sembra il miglior modo di fare prevenzione dei possibili danni emergenti da interventi territoriali, e di avere una visione integrata degli effetti di un intervento insieme a tutti gli altri interventi possibili. Ho detto una volta che il Quadroter potrebbe definirsi una specie di "Via nazionale"; e di carattere *preventivo* piuttosto che *curativo*, *positivo* piuttosto che *negativo*.

4. Ma a che mira questa valutazione "preventiva", attuata tramite Quadroter?

Mira essenzialmente a due cose: 1) a favorire che ogni localizzazione di attività nuova, o ogni ristrutturazione di attività vecchia, finisca per scegliere il territorio che gli è più appropriato e dove la capacità di produrre danni sia il minore; 2) a equilibrare meglio l'uso stesso del territorio, rispetto alle numerose pressioni cui è sottoposto.

Gli squilibri ambientali sono infatti essenzialmente squilibri territoriali. Essi derivano, semplicemente, da un *sovraccarico* di pressioni da parte della attività antropica, di qualsiasi tipo, su aree che non hanno il modo di sostenere, di sopportare tali pressioni in modo "naturale", cioè con assorbimenti fisiologici (e non patologici), riciclandole adeguatamente, "metabolizzandole".

Questo sovraccarico di pressioni avviene dove l'attività antropica è più concentrata, cioè nelle aree urbane intensive. Oppure dove una singola attività aggredisce e consuma la risorsa territoriale (un giacimento, un terreno) in modo di consumarla al di là della sua capacità di riprodursi, e quindi di compensare il consumo o l'aggressione.

Ebbene i primi risultati del Quadroter, che mi sono stati consegnati pochi giorni fa, e che rappresentano le prime conclusioni di ricerche e valutazioni iniziate appena agli inizi dell'anno (dopo inenarrabili lungaggini amministrative), ci propongono qualcosa di nuovo nella valutazione del sovraccarico, sia per quanto concerne le aree urbane intensive, che il sovraccarico su una singola risorsa territoriale.

5. Per quanto riguarda il sovraccarico (e il riequilibrio) delle aree urbane intensive il Quadroter ci ha proposto una interessante riorganizzazione del territorio nazionale secondo ambiti territoriali di studio, secondo "bacini" di attività antropica (che ha chiamato eco-sistemi urbani) entro i quali viene postulato che quell'equilibrio ricercato tra pressioni e risorse del territorio, cioè fra domanda e offerta di territorio, si possa realizzare il più facilmente possibile e senza danni eccessivi all'ambiente.

Quei bacini, in altri termini, in cui quel metabolismo, quel "riciclo" di cui si diceva di tutte le pressioni sul territorio (emissioni industriali, urbane, produzione e smaltimento di rifiuti, intensità di traffico automobilistico, nuove costruzioni, pressioni di ogni genere sulle coste, etc.) si poteva realizzare nel modo ottimale.

Il primo risultato utile che il Quadroter ci ha dato, fondato essenzialmente su valutazioni di tipo urbanistico, - e che merita adesso di essere analizzato in comune sia con i colleghi di governo interessati, sia con i governi regionali,- è quello di proporci una "riorganizzazione" del territorio nazionale per "eco-sistemi urbani" in modo da valutare meglio quali di essi sono realmente "sovraccaricati", e quindi occorre alleggerire e depolarizzare, e quali invece hanno solo bisogno di un certo risanamento ambientale.

Il sovraccarico di pressioni spesso è causato da un sovraccarico di funzioni; ed è difficile correggere il primo senza correggere il secondo. Questo è il caso, per es., delle cosiddette "aree metropolitane". Questo è il caso, per es., di Milano.

Di fronte a questi casi, le politiche di risanamento ambientale, se non accompagnate da una politica territoriale di più vasto respiro, sono destinate ad essere meri palliativi, senza alcun serio successo per l'avvenire. Il problema del sovraccarico di Milano è quindi il vero problema ambientale di Milano, quello come si dice ora dell'"eco-piano" di Milano - per fare un riferimento - non si risolve a Milano ma in tutte quelle aree che oggi gravitano su Milano, e che con una adeguata politica di riorganizzazione del territorio (quella proposta al livello scientifico dal Quadroter) potrebbero "polarizzarsi" in altro modo e non gravitare più su Milano. Questo vale per Milano, ma anche per tutte le aree urbane a forte concentrazione come Roma, Napoli, Torino e oggi altre città monocentriche emergenti.

Una strategia di polarizzazioni e depolarizzazioni urbane e territoriali (che dovrebbe essere sostenuta da una politica di localizzazioni di certi servizi urbani superiori su cui le attività di governo hanno un ruolo ancora importante, per es. la pianificazione territoriale delle Università) ha effetti sull'equilibrio ambientale assai più efficaci e duraturi di una mera politica

di risanamento ambientale. (Come Ministro dell'Ambiente perciò non posso disinteressarmi delle vere cause del degrado ambientale e delle vere opportunità di contrastarlo).

6. Nel campo delle valutazioni dei sovraccarichi sul territorio determinati da un unico fattore di sfruttamento, il Quadroter, nei suoi primi risultati ci ha dato ancora un nuovo contributo: ha calcolato una distribuzione territoriale (creando una mappa) della potenzialità inquinante dell'agricoltura, degli allevamenti zootecnici e della industria agraria di base, per tutte le aree di agricoltura fortemente intensiva e moderna. La mappa ci permette di conoscere sia la quantità di consumi di prodotti chimici (fertilizzanti e fitofarmaci) per ogni zona omogenea e ogni coltura, sia i rilasci sul terreno aventi funzione inquinante (cioè i prodotti non assorbiti nel processo), secondo le tipologie di terreno e di coltivazione.

Questa *mappizzazione* e questa valutazione quantitativa ci permetterà di misurare meglio gli effetti delle agricolture connesse, e degli interventi che una politica agraria filo-ambientalista volesse praticare.

7. In questo senso, le ricerche del Quadroter, quelle concluse (relative al primo semestre di quest'anno), quelle in corso (iniziate appena questo mese), quelle progettate (che il Ministero e/o il Cnr non hanno ancora finanziato), ci danno o ci daranno delle analoghe valutazioni e indicazioni su una serie di altri fenomeni di fondamentale importanza per orientare le decisioni della programmazione ambientale. Per es.:

1. una mappa dei territori a rischi naturale e dei requisiti d'intervento per la riduzione dei rischi;
2. una mappa delle potenzialità idriche in ogni eco-sistema urbano;
3. una mappa delle vocazioni climatiche ambientale
4. una mappa sempre più aggiornata delle aree naturalisticamente interessanti, per orientare la politica di tutti verso la selezione di quelle da proteggere;
5. una mappa della capacità d'uso agricolo del suolo e delle vocazioni colturali connesse;
6. una mappa delle funzioni produttive forestali e dei rischi di incendio con connessi requisiti d'intervento;
7. una mappa della potenzialità d'uso delle coste e del mare, cui connettere misure di protezione e di intervento;
8. una mappa dell'uso urbano del suolo, a livelli informativi generali sempre più specifici;

9. una mappa della potenzialità inquinante dell'agricoltura (cui ho testè accennato);
10. una mappa della potenzialità inquinante delle industrie nmanifatturiere;
11. una mappa dell'inquinamento e del degrado urbano;
12. una mappa della produzione e dello smaltimento dei rifiuti;
13. una mappa dei territori a vocazione turistica;
14. una mappa dei siti e degli ingombri infratsrutturali;
15. una mappa della localizzazione ottimale dei servizi urbani supoeriori
16. una mappa della rete funzionale dei trasporti di interesse nazionale;
17. una mappa della rete funzionale dei trasporti di energia;
18. una mappa degli eco-sistemi urbani di programmazione territoriale e ambientale;
19. una mappa dei trasporti urbani ottimali funzione degli ecosistemi urbani di programmazione;
20. una mappa dei sotto-sistemi (unità) territoriali di ricupero ambientale e srorico-culturale ("Utras")
21. mappe riassuntive della destinazione indicativa di uso del suolo (o del territorio).

9. Solo che queste mappe (al di là dell'utilità che ciascuna di esse può recare per se stessa) bisogna costruirle tutte affinché diano una "visione di insieme" di come si sovrappongono sul territorio i diversi fenomeni di pressione, e per ricavare da queste sovrapposizioni suggerimenti indicativi.

Per costruirle, occorre mettere a disposizione delle risorse finanziarie, ovviamente. Risorse che peraltro non sono ingenti. È stato calcolato un costo complessivo di appena 3 miliardi, di cui circa un terzo già messo a disposizione dal Ministero e dal Cnr, in concorso di intenti. È necessario però non perdere il ritmo nell'esecuzione del programma, che mi sembra peraltro molto ben circostanziato e calcolato nei metodi e nell'output.

E sarebbe opportuno coinvolgere nel programma stesso piu' centri di ricerca dello stesso Cnr (magari con il rischio di qualche sovrapposizione), ciò che comporterà forse qualche maggiore spesa. Ma l'utilità di verificare i metodi e i risultati con una gamma maggiore di opinioni non è da sottovalutare.

10. Comunque per il lavoro già svolto, vorrei ringraziare l'intenso impegno profuso nel primo semestre di quest'anno dai ricercatori del Quadroter, malgrado le lungaggini amministrative spesso snervanti. Ringrazio il Cnr, il suo Presidente e i suoi organi di aver risposto positivamente in questo senso al mio appello; ringrazio la Società Geografica Italiana che ha

costituito, con il suo secolare prestigio scientifico nella cultura del territorio, la centrale di coordinamento, smistamento e controllo delle ricerche stesse; ringrazio il coordinatore del Progetto, prof. Archibugi; ringrazio tutte le altre istituzioni di ricerca (ancora poche) interne ed esterne al Cnr, che si sono impegnate o nella ricerca, o nella semplice progettazione della ricerca, che mi auguro si traduca presto in operosità di ricerca.

11. In conclusione, spero che il Quadroter venga a segnare il primo esempio di un più intenso spirito di cooperazione fra il mondo della ricerca e gli operatori della programmazione ambientale; spero, in altri termini, che questa cooperazione si allarghi anche ad altri settori di ricerca e che si rafforzi quel dialogo, di cui dicevo all'inizio, tra decisori e ricercatori, fra domanda politica e offerta di ricerca, quella maggiore finalizzazione della ricerca stessa, di cui mi sono permesso di lamentare all'inizio qualche carenza. Ed anche per il prossimo Progetto finalizzato Ambiente, mi sembra che nel momento della sua partenza esecutiva ne dovremmo mettere a punto insieme una maggiore finalizzazione al *Piano decennale per l'ambiente* che presto mi onorerò di presentare in Parlamento.