

Il passato e il futuro delle acque: dal risanamento alla tutela

Adriano Zavatti

Il Piano di tutela delle acque dà il via ad una nuova stagione di scelte, rappresentando un'occasione per ripensare le politiche ambientali in chiave di sviluppo sostenibile

Trent'anni sono passati dalla nascita in Italia della prima organica legge sulle acque, l'ormai storica legge 319 del 1976, meglio nota col nome del suo primo firmatario: l'onorevole Gianfranco Merli. Una legge approvata a poche ore dallo scadere della legislatura e nel cui testo, emendato a larghi tratti a penna in una frenetica nottata di aprile, furono anche commessi errori evidenti che scatenarono i migliori intelletti giuridici, talora con volontà progressiste e innovative orientate al miglioramento della qualità dei corpi idrici, talaltra con palesi intenti affossatori. Ma la legge resse, e fu l'inizio di una stagione significativa nel nostro paese.

L'Italia, che pure aveva letto la relazione della Commissione De Marchi e gli atti della Commissione del Senato sul tema delle acque che ne evidenziavano il disastroso stato, dovendo attuare un preciso testo normativo, fu messa di fronte alla concreta realtà di un sistema idrologico degradato, senza alcun impianto di depurazione né pubblico né privato. A tutto ciò si andava ad aggiungere la totale assenza di conoscenze scientifiche e di dati ambientali diffusi, oltre ad un sistema di controllo inadeguato, quando non totalmente assente. La legge, pur rifacendosi ancora al tradizionale principio del comando-controllo e presentando una serie di carenze di carattere strutturale (scarichi autorizzati nei limiti tabellari, senza una valutazione del corpo idrico ricettore, assenza di finanziamenti per avviare il risanamento e costituire le strutture di vigilanza etc...), ebbe comunque il merito di indicare la strada del risanamento attraverso l'adozione, da parte delle Regioni di piani che, partendo dal monitoraggio quali - quantitativo dei corpi idrici superficiali e sotterranei, indicasse obiettivi di qualità da raggiungere e relative modalità di intervento.

IL SISTEMA IDROLOGICO IN ITALIA

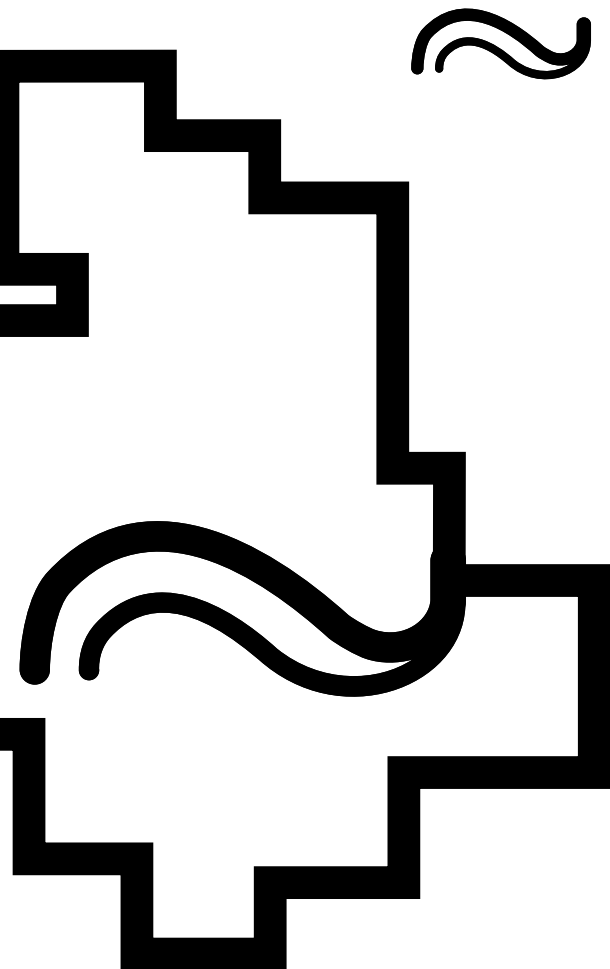
L'Italia, allora, si trovava nella condizione di dover recuperare un gap infrastrutturale e, soprattutto, culturale di molte decine di anni rispetto a molti paesi europei, sebbene essa fosse la patria dei Magistrati alle Acque

(Venezia, Modena etc...) e di una cultura idraulica plurisecolare. Si dovette attendere fino alla fine degli anni '70 per vedere finanziata la legge e quindi consentire di affrontare i necessari investimenti, assai rilevanti, soprattutto nel campo pubblico. La legge ebbe vita difficile e fu spesso disattesa, proprio per la mancanza di strumenti di controllo e per la tiepida azione di molti enti locali, ai quali era demandato il compito autorizzatorio. Iniziò a manifestarsi, tra l'altro, in quegli anni, l'inizio di una divaricazione fra nord-sud in questo campo: i finanziamenti previsti per fognature e depuratori, articolati a livello regionale, furono spesi relativamente in fretta al nord (anche se con talune vistose lacune), mentre le somme residue destinate alle regioni meridionali e non impiegate furono, dopo qualche tempo, ridistribuite al nord, aumentando ulteriormente un divario già evidente, anche nel settore privato. Una tale situazione si ripeté, tra l'altro, nei primi periodi di programmazione di fondi comunitari, che, ancora negli anni '90, fecero registrare decine di migliaia di miliardi di lire non spesi nel meridione.

Nonostante le numerose proroghe, gli anni '80 videro il consolidarsi di politiche ambientali diffuse di tutela e uso razionale delle acque.

Il Piano di risanamento mirava al semplice ripristino delle condizioni minime di qualità dei corpi idrici, in un'ottica settoriale e avulsa dal contesto ambientale

Il processo, ancora ben lontano dall'essere compiuto, fu avviato, sia pure con alcune criticità. In particolare, il monitoraggio dei corpi idrici non fu attuato come standard operativo costante e spesso si risolse in campagne non sempre ben condotte e, in seguito, abbandonate, proprio per la mancanza di stabili strutture tecnico-operative, quali le Agenzie per l'ambiente, che avrebbero visto la luce



solo sul finire degli anni '90, mentre le Usl, dal canto loro, solo raramente strutturarono servizi dedicati. Se si escludono alcune eccezioni, si perse, in tal modo, un'occasione di creare banche-dati storici di fondamentale importanza come supporto alle decisioni.

Quanto alla gestione dei sistemi depurativi, questa non divenne una priorità degli enti locali, che la condussero spesso in economia e senza il necessario approccio manageriale, in termini di manutenzione ordinaria e straordinaria e di innovazione ed evoluzione alle modificate condizioni idrauliche ed antropiche, con il risultato di una inevitabile senescenza. I piani di risanamento, infine, rimasero talora documenti a sé stanti (quando non lettera morta) e non riuscirono ad inserirsi nelle politiche territoriali quale elemento guida, rimanendo una mera elencazione di opere. Tuttavia, alcune realtà territoriali, quali l'Umbria e l'Emilia-Romagna, delinearono proposte innovative per settori a forti impatto, quale, ad esempio, quello zootecnico, con una serie di norme locali fortemente aderenti alle caratteristiche ambientali (ad esempio, la vulnerabilità degli acquiferi) che prefiguravano quelle che sarebbero poi divenute la Direttiva CE "Nitrati" e gli indirizzi del D.Lgs 152/99.

Oggi, a trent'anni dalla legge 319 del 1976, il bilancio della sua applicazione - che rappresenta la sintesi di tre decenni di politiche ambientali in Italia - evidenzia luci ed ombre. Ed è su queste e sulle mutate condizioni contestuali che va focalizzata l'attenzione, per

compiere un deciso salto di qualità a garanzia della sostenibilità dello sviluppo. Nel campo delle risorse idriche, il Piano di tutela delle acque, che le Regioni stanno redigendo, rappresenta un'occasione per ripensare le politiche ambientali in chiave di sviluppo sostenibile e di recupero del gap tecnologico ed organizzativo infrastrutturale presente nel nostro paese, alla luce di una maggiore consapevolezza che l'evoluzione della coscienza e della ricerca oggi mettono a disposizione.

I cambiamenti climatici, ad esempio, debbono indirizzarci a riconsiderare tutti i sistemi di collettamento delle acque, di utilizzo razionale, di protezione idraulica del territorio, di relazione tra quantità e qualità.

Il Piano di tutela delle acque, così come concepito nel D.Lgs 152/99, approda ad una visione più ampia ed evoluta rispetto al vecchio Piano di risanamento, che mirava al semplice ripristino delle condizioni minime di qualità dei corpi idrici, concepito secondo un'ottica settoriale e avulsa dal contesto ambientale. Il Piano mira alla tutela delle risorse idriche in una prospettiva di uso razionale delle acque, concezione già presente in alcuni tentativi locali di fine anni '70 (quale, ad esempio, il Piano per la tutela e l'uso delle risorse idriche del comprensorio di Modena del 1979). Già questa visione, pur molto avanzata, non è compiutamente coerente con quella della Direttiva Quadro sulle Acque dell'UE, che guarda ai corpi idrici non solo come "acqua" che fluisce, ma come risultato di un contesto idrologico, floro-faunistico, morfo-

logico anch'esso da controllare e salvaguardare, in una visione "ecologica" sistemica in senso lato. È dunque doveroso che i Piani di tutela tengano conto di queste indicazioni, per quanto il D.Lgs 152/99 non faccia, né poteva fare per ragioni anagrafiche, esplicito riferimento alla Direttiva.

Se, negli anni '70, il trattamento delle acque di scarico civili e industriali rappresentava l'obiettivo primario, oggi è ormai consolidata la consapevolezza che, pur dovendosi completare, adeguare e mantenere attiva l'infrastruttura di collettamento e trattamento:

- gli apporti diffusi ai corpi idrici sovente rappresentano oltre il 50% del carico complessivo afferente, spesso correlabile ad apporti per dilavamento di superfici urbanizzate (prime piogge non controllate dagli impianti di trattamento con by pass o troppo - pieni delle fognature) o agricole (trasporto solido ricco di nutrienti);
- la relazione acque superficiali-suolo-acque sotterranee è molto più stretta di quanto si potesse ritenere e, pertanto, politiche di carattere settoriale rischiano di non rispondere alle reali esigenze di equilibrio complessivo;
- il monitoraggio è elemento fondante delle decisioni politiche, indispensabile all'alimentazione di un sistema informativo stabile, aggiornato e di facile consultazione, utile a garantire chiarezza nel dibattito politico, partecipazione e trasparenza nelle scelte;
- la gestione delle infrastrutture deve essere condotta al meglio, sotto il profilo tecnico-

economico per le acque, per i fanghi, i rifiuti etc., mantenendo come obiettivo la compatibilità ambientale e sanitaria delle scelte nell'uso razionale delle risorse;

- la pianificazione territoriale deve basarsi sui principi dello sviluppo sostenibile, con una particolare attenzione al ciclo dell'acque.

Sono queste alcune delle idee su cui il Piano di tutela delle acque si deve sviluppare per garantire che il superamento dei ritardi accumulati nel nostro paese avvenga in una prospettiva più avanzata, al di là del burocratico rispetto delle previsioni normative, nella convinzione che questa è una irripetibile occasione per indirizzare la pianificazione territoriale su solidi binari di protezione stabile delle risorse idriche. In quest'ottica la realizzazione degli interventi di adeguamento infrastrutturale oggi necessari difficilmente potrà avvenire nelle scadenze comunitarie previste, per la ristrettezza delle risorse finanziarie disponibili in termini ordinari - ovvero basate sul recupero tariffario - a meno di ricorrere ad improbabili (seppur necessarie) risorse straordinarie, così come fece la legge 319 del 1976.

Il Piano di tutela è orientato ad una prospettiva di uso razionale delle acque

Ciò non deve tuttavia impedire una rigorosa e realistica programmazione, che l'Unione europea ci chiede e che sarebbe prova di maturità delle politiche ambientali nazionali e locali. Del resto, le condizioni sono oggi favorevoli:

- le Agenzie ambientali sono presenti ed operative praticamente in tutte le regioni, consolidandosi come strumento strategico di controllo, di raccolta e organizzazione delle informazioni ambientali e territoriali, in una rete solidaristica e sussidiaria ormai esempio di buona organizzazione e integrazione. Non è un caso che il periodo di programmazione economica comunitaria in corso sta registrando una ben più concreta azione delle Regioni in campo ambientale, con l'utilizzo dei cospicui finanziamenti a disposi-

zione, soprattutto al sud, nel rispetto del quadro ambientale che la Valutazione ambientale strategica (VAS) garantisce, senza la quale tutti i fondi, non solo quelli a destinazione ambientale, non sono spendibili;

- il quadro normativo di supporto e gli enti di pianificazione e programmazione in campo idrico (Autorità di bacino e di Ambito territoriale ottimale) sono attivi e già hanno prodotto documenti di riferimento indispensabili e vincolanti;

- molte Regioni ed enti locali hanno aderito agli indirizzi della Agenda 21, che rappresentano la base per la realizzazione della necessaria trasversalità delle politiche ambientali nella pianificazione territoriale e nella programmazione economica.

Il Piano di tutela delle acque, quindi, se da un lato deve rispondere agli indirizzi dei Piani di bacino e di Ambito territoriale ottimale, dall'altra può fornire indicazioni preziose ad essi e a tutti i futuri documenti di pianificazione locale (Piano territoriale di coordinamento provinciale Piano regolatore generale) ed alle relative Valutazioni ambientali strategiche, per migliorarne e poterne controllare le prestazioni ambientali. Il rischio, infatti, è che possa rimanere un riferimento settoriale e non sviluppi al massimo le sue potenzialità di prevenzione e di garanzia di sviluppo, anche economica, del territorio.

L'adeguamento delle politiche insediative ai criteri di protezione quali-quantitativa delle acque sotterranee, ad esempio, suggeriti dalla valutazione della vulnerabilità degli acquiferi, è indispensabile per il mantenimento delle risorse idriche sotterranee; le aree di salvaguardia delle opere di captazione, ma soprattutto, in prospettiva futura, le aree di riserva, impongono un attento controllo delle attività e della loro ubicazione territoriale. Oltre ad evitare danni che andrebbero a ricadere sulla collettività, potrebbero essere fornite riposte alla domanda d'acqua per scopi produttivi, senza creare quella concorrenzialità che è spesso causa di tensioni - anche sociali - per le conseguenti limitazioni e che si evidenzia nei periodi di crisi idrica, che l'evoluzione climatica fa temere non meno degli opposti eventi estremi.