

“Dalla legge Merli al D.Lgs.152/99 e s.m.i. Disciplina degli scarichi e Tutela dell’Ambiente”

LA NORMATIVA EUROPEA E NAZIONALE IN MATERIA DI RISORSE IDRICHE. RUOLO DI ARPA LOMBARDIA E PROSPETTIVE OPERATIVE

Antonio Dalmiglio – ARPA Lombardia, Settore Risorse idriche e naturali

PREMESSA

L’acqua è una risorsa finita e vulnerabile, essenziale per la vita sulla terra, per lo sviluppo, per l’ambiente. La percezione, tradotta recentemente in norma nazionale ed europea, che l’acqua sia anche un bene economico e sociale ha portato alla consapevolezza del suo ruolo e della sua importanza nei differenti sistemi socio-economici, culturali e politici; l’acqua è una risorsa scarsa che richiede un’efficiente gestione per difenderla e garantirla in misura adeguata per le generazioni future.

La tutela e l’uso razionale delle risorse idriche rappresentano pertanto obiettivi molto impegnativi da raggiungere, considerate la varietà e la complessità delle problematiche da affrontare e, soprattutto, le difficoltà di avviare politiche che riservino particolare attenzione all’attuazione operativa del nuovo indirizzo.

Un’efficace tutela dell’ambiente, in particolare delle risorse idriche – condizione primaria della sostenibilità dello sviluppo - non si può realizzare con il tradizionale approccio settoriale e di emergenza, ma richiede una politica preventiva che incida sulle cause e porti quindi ad una revisione delle politiche economiche e sociali che determinano le trasformazioni dell’ambiente.

Occorrono insomma riforme strutturali che diano alla questione ambientale un posto centrale nell’azione di governo.

Coerentemente con questa idea, lo sviluppo sostenibile e la tutela dell’acqua vengono inserite in diversi rapporti internazionali.

ACQUA: UNA RISORSA NEL CONTESTO DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE.

A Rio de Janeiro, nel 1992, la Conferenza delle Nazioni Unite per l’ambiente e lo sviluppo chiude la fase “costituente” che, nell’arco di un ventennio, a partire dalla Conferenza dell’ONU sull’ambiente umano (Stoccolma, 1972), ha determinato in tutti i paesi democratici lo sviluppo delle politiche pubbliche per l’ambiente. In quello stesso ventennio, malgrado importanti successi nella riduzione degli inquinamenti, è cresciuta la preoccupazione per le dimensioni globali e i possibili esiti della crisi ambientale. È a Rio de Janeiro che la comunità internazionale affronta questo apparente paradosso, traccia un bilancio delle politiche attuate nel ventennio e apre un nuovo percorso.

Dopo Rio, l’orientamento strategico che tutti i paesi si sono impegnati a perseguire è quello dello sviluppo sostenibile, inteso come *“uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni”* (Rapporto Brundtland, 1987). Non si tratta di un’acquisizione teorica casuale: in questo concetto convergono linee evolutive di diversa natura – politica, istituzionale, culturale, scientifica – maturate in ambito internazionale e nei singoli paesi, all’interno delle istituzioni e nei movimenti di opinione, in un intreccio tra scala globale e scala locale che costituisce un elemento strutturale dei nuovi scenari e del nuovo approccio.

Rispetto a Stoccolma, la Conferenza di Rio rappresenta un elemento di continuità e, insieme, di rottura. Prende atto infatti dei risultati ottenuti - in termini di mitigazione degli inquinamenti, di produzione normativa, di istituzionalizzazione della questione ambientale, di spesa pubblica per l’ambiente, di sensibilità popolare per il tema -, ma constata anche che tutto ciò non basta a incidere sulle cause dei problemi né, soprattutto, ad affrontare gli aspetti globali della crisi.

Con la Conferenza di Johannesburg (2002) si sancisce in modo definitivo l’importanza dell’acqua per lo sviluppo delle attività umane, ma anche per la “semplice” sopravvivenza dell’uomo.

Nei Trattati dell’Unione Europea, da quello di Maastricht (febbraio 1992: promuovere *“una crescita sostenibile e rispettosa dell’ambiente”*) a quello di Amsterdam (luglio 1997: la Comunità ha il compito di promuovere *“uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche”, “un elevato livello di protezione dell’ambiente ed il miglioramento della qualità di quest’ultimo”*; e ancora: *“le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e delle azioni comunitarie, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”*), il perseguimento di questi indirizzi rappresenta un obbligo per l’Unione e per gli Stati membri.

Il Sesto programma d’azione a favore dell’ambiente e di uno sviluppo sostenibile (*“Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta”*) contiene sostanziali novità di approccio rispetto ai precedenti programmi

ambientali dell'Unione: si presenta come lo strumento di attuazione in ambito comunitario delle politiche ambientali e costituisce il quadro unitario di riferimento per le politiche degli Stati membri. Di particolare rilievo gli indirizzi relativi all'integrazione delle politiche, all'ampliamento degli strumenti di governo (economici e informativi), alla condivisione delle responsabilità e alla sussidiarietà, all'individuazione dei settori d'intervento e delle tematiche ambientali prioritarie.

Nel corso degli anni, la Comunità europea ha prodotto numerosi documenti programmatici volti all'integrazione degli obiettivi di sostenibilità nelle principali linee di attività. L'insieme di questi documenti configura il tentativo di avviare un'ampia modernizzazione della società europea, mediante la realizzazione di riforme strutturali. L'orizzonte delle politiche di sostenibilità ne risulta notevolmente ampliato; ma soprattutto, sul piano teorico, si delinea la possibilità di un intervento a tutto campo dell'Unione *nel merito* delle politiche economiche e sociali, finora lasciate alla sussidiarietà.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

a) Evoluzione della normativa europea per la protezione delle acque

Di tutti i settori regolamentati dalla politica ambientale comunitaria, quello dell'acqua ha prodotto la legislazione più vasta consistente in più di quaranta testi tra regolamenti – direttive – decisioni e adottando approcci in materia di protezione delle acque che si sono evoluti, negli ultimi vent'anni, in modo significativo.

Le modalità di governo dell'acqua, sancite dalla legislazione comunitaria, possono essere suddivise in tre fasi.

All'inizio degli anni Settanta, a seguito delle prime Convenzioni sulla protezione delle acque, si è dato maggior peso alla protezione dall'inquinamento causato da alcune sostanze pericolose, per le quali vennero fissati valori limite di emissione per gli scarichi industriali e/o obiettivi di qualità ambientale per i ricettori finali.

In seguito, si è ritenuto utile definire criteri di qualità per i diversi usi dell'acqua adottando, ad esempio, le Direttive sulla qualità delle acque superficiali destinate alla produzione d'acqua potabile, sulla qualità delle acque di balneazione, sul consumo umano, ecc., e fissando valori limite per i diversi parametri fisici, chimici e biologici. La classificazione dei diversi corpi idrici è stata fatta, di conseguenza, in funzione del loro uso potenziale.

Negli anni seguenti è andata maturando la consapevolezza che una legislazione così complessa, basata sul concetto di obiettivi di qualità ambientale, non fosse comunque sufficiente per la protezione dell'ambiente acquatico.

Per fronteggiare le diverse nuove situazioni, negli anni Ottanta è stato proposto un approccio definito qualità minima delle acque basato su limiti rigidi, vincolanti i più importanti parametri fisico-chimici (ad es. BOD, COD, ammoniaca), che non è però considerato sufficiente perché rischiava di deteriorare le acque di qualità superiore.

Da queste indicazioni è emersa la proposta del Consiglio Ambiente CEE (1988) di definire linee direttrici per una gestione integrata delle risorse idriche.

Le norme comunitarie più recenti, ad esempio le Direttive sul trattamento delle acque reflue urbane (91/271/CEE) e la 91/676/CEE (direttiva nitrati) che combinano la definizione degli obiettivi di qualità ambientale con la fissazione di valori limite d'emissione, confermano l'applicazione dell'approccio combinato alla protezione delle acque. Anche la Direttiva 96/61/CEE sulla prevenzione e riduzione integrale dell'inquinamento, che fissa valori limite di emissione per le industrie interessate basandosi sul BAT (**B**est **A**vailable **T**echnology), indica che, quando le condizioni locali consentono l'adozione di misure meno rigorose, i valori limite d'emissione possono tener conto della ubicazione geografica e delle condizioni ambientali locali.

Anche nella recente Dir.2000/60/CE (Direttiva del Consiglio che istituisce un quadro per la politica comunitaria in materia di acque) si conferma l'adozione di un approccio combinato alla protezione delle acque.

La proposta prevede una serie di obblighi che consentiranno di fissare obiettivi e norme di qualità ambientale fondati su una base comune a tutta la Comunità.

La Direttiva Quadro non fissa di per sé valori limite per le emissioni, ma coordina quelli stabiliti da altre norme, in particolare la Direttiva 96/61/CEE, facendo proprie anche le norme di qualità ambientale (obiettivi di qualità) fissate dalla Direttiva 76/464/CEE sulle sostanze pericolose.

La Dir.2000/60/CE rappresenta la base della strategia europea in materia di acqua e mira a:

- proteggere e migliorare la qualità degli ecosistemi acquatici;
- promuovere un uso sostenibile dell'acqua basato su una gestione a lungo termine;
- garantire la disponibilità di una giusta quantità d'acqua quando e dove necessario.

La politica comunitaria insomma tende ad individuare, per la protezione e la gestione delle acque, indirizzi prioritari come:

- il miglioramento dell'attuazione della normativa vigente
- l'integrazione delle tematiche ambientali nelle altre politiche di settore
- indurre il mercato a lavorare per l'ambiente

- la partecipazione e la responsabilizzazione del cittadino
- la pianificazione e la gestione del territorio più ecologiche

i cui principi ispiratori permettono di individuare indirizzi come:

- elevato livello di tutela
- principio di precauzione
- azione preventiva
- correzione dei danni alla fonte
- principio di chi inquina paga
- integrazione di questa politica nelle altre politiche comunitarie
- impiego di dati scientifici e tecnici attualmente disponibili
- variabilità delle condizioni ambientali nelle regioni della Comunità
- rapporto costi / benefici
- sviluppo socio-economico della Comunità
- cooperazione internazionale
- sussidiarietà

Gli obiettivi da raggiungere si possono così riassumere :

- fissare un quadro comunitario per la protezione delle acque secondo un'impostazione comune, con obiettivi comuni ed in base a comuni principi e misure
- stabilire una politica integrata della gestione delle risorse idriche
- proteggere e migliorare la qualità degli ecosistemi acquatici
- promuovere un uso sostenibile dell'acqua basato su una gestione a lungo termine, salvaguardando i diritti delle generazioni future
- garantire la disponibilità di una giusta quantità di acqua quando e dove è necessaria secondo criteri di solidarietà.

Importante passo infine della Comunità sarà la realizzazione del Sesto Programma d'azione nel quale i problemi delle acque occupano una posizione rilevante. L'azione rivolta a questi problemi ha individuato alcuni temi prioritari:

- combattere l'inquinamento;
- promuovere il razionale uso dell'acqua;
- combattere le deficienze idriche persistenti;
- prevenire e gestire le situazioni di crisi.

Per combattere l'inquinamento dei corpi idrici superficiali e sotterranei, risulta pertanto fondamentale la valutazione e il controllo delle risorse idriche; ciò comporta una serie di azioni tra cui fondamentale è il monitoraggio, soprattutto qualitativo, che deve tener conto della presenza dell'uomo e della necessità di comprendere il fenomeno inquinamento nei rapporti causa - effetto e in termini spazio - temporali.

b) Quadro nazionale

In Italia, la legislazione sulle acque, per un lungo periodo, si è sviluppata per strati successivi, avendo come oggetto non tanto le risorse idriche quanto le attività connesse con le stesse; la struttura amministrativa si è frazionata per materie corrispondenti alle varie attività mentre la dottrina giuridica ha dedicato particolare attenzione allo studio di categorie generali di usi pubblici, con particolare riferimento ai beni demaniali di uso generale.

La tendenza della legislazione in materia di acque pertanto può essere identificata e sintetizzata nel passaggio dalla gestione particellare degli usi, i cui presupposti sono individuabili nella concezione del bene acqua come risorsa a disponibilità illimitata e priva di valore economico, alla gestione complessiva della risorsa.

Nelle prime norme nazionali, infatti, è preminente la preoccupazione di garantire le diverse utenze, prescindendo da valutazioni di compatibilità degli usi con il mantenimento di adeguate caratteristiche quali - quantitative dei corpi idrici interessati dai prelievi.

Lo sviluppo socio - economico, accentuando gli squilibri tra domanda e offerta di acque idonee ai diversi usi, ha posto le premesse per un cambiamento radicale, tradotto solo parzialmente in conseguenti disposizioni normative.

Il processo di cambiamento è stato avviato dalla L.319/76 (legge Merli), che ha dettato una disciplina degli scarichi degli insediamenti produttivi sostanzialmente uniforme e demandato alle Regioni le attività più propriamente legate agli aspetti pianificatori, con particolare riguardo alla predisposizione del Piano Regionale di Risanamento delle Acque (P.R.R.A.).

I compiti che la legge assegnava alle Regioni, se da un lato hanno consentito l'affermazione del ruolo essenziale inerente l'espletamento delle funzioni di pianificazione - programmazione - coordinamento, dall'altro hanno messo in luce l'inadeguatezza dei contenuti dello strumento Piano, sostanzialmente riconducibile ad una programmazione degli adeguamenti delle reti di fognatura e degli impianti di depurazione.

Solo con le successive modifiche della Merli sono state introdotte disposizioni, anche riferite alla pianificazione e riguardanti specifiche sostanze e particolari usi delle acque, più direttamente mirate alla protezione della risorsa.

A più di vent'anni dalla promulgazione, il bilancio della legge, in termini di risanamento dei corpi idrici, non può essere considerato positivo, nonostante essa abbia stimolato una maggiore attenzione agli aspetti connessi con la qualità delle acque e forti investimenti per la realizzazione di infrastrutture legate al ciclo delle acque.

I risultati sono stati insufficienti sia per le carenze delle strutture di controllo, sia per l'equivoco di una politica ambientale fondata prevalentemente sui divieti, sia per lo scollamento fra la gestione della quantità e quella della qualità delle acque.

La situazione non è stata sostanzialmente modificata da provvedimenti legislativi di portata innovativa quale, per gli aspetti più propriamente legati alla pianificazione, quello sulla difesa del suolo (L.183/89 che istituisce l'Autorità di Bacino), non collegato organicamente con la legislazione preesistente e fonte pertanto d'incertezze su aspetti anche sostanziali.

Più di recente, a dimostrazione del cambiamento culturale intervenuto, la L.36/94 (legge Galli) ha introdotto il principio di salvaguardia del bene acqua per le generazioni future, indirizzando gli usi al risparmio e al rinnovo delle risorse per non pregiudicare il patrimonio idrico, visto in forma complessiva e integrata. La politica delle risorse idriche, oggi, è ormai stabilmente inserita nel quadro, più generale, della politica ambientale sostenibile; la legge Galli e il D.Lgs.152/99 e s.m.i., che definisce la disciplina generale per la tutela delle acque superficiali e sotterranee attraverso la riduzione dell'inquinamento e il perseguimento di usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, hanno sancito l'avvento di una nuova cultura dell'acqua dichiarando che l'uso delle risorse idriche dev'essere compatibile con l'ambiente e con le necessità delle generazioni future. Nella legislazione italiana si è avviato un processo di riforma, centrato sull'individuazione di nuovi livelli di coordinamento che superano i confini amministrativi tradizionali e dovrebbero costituire il nuovo sistema di pianificazione e di governo delle risorse idriche.

Nelle norme recenti si evidenzia che gli aspetti di governo della risorsa e di gestione dei servizi pubblici che le utilizzano sono trasversali rispetto a tutta la normativa.

Alla funzione di governo si richiede oggi di decidere come allocare le risorse fra i diversi usi attraverso il bilancio domanda - disponibilità, di stabilire come garantire la loro disponibilità quali - quantitativa e i requisiti da rispettare nei vari usi (limiti di accettabilità), di realizzare le infrastrutture destinate ad assicurare tale disponibilità, di stabilire i ruoli di tutti i soggetti pubblici e privati, di controllare i risultati delle loro funzioni connesse all'uso delle risorse ambientali.

In Italia tale funzione si è esplicata in modo scarsamente efficace e, come detto in precedenza, i motivi sono da ricercare nella dispersione delle competenze, nella frammentazione dei poteri e nella stratificazione della normativa che li codifica.

Malgrado ciò, con la L.183/89 si indicano gli strumenti la cui efficacia deriva dall'assunzione di principi omogenei nella definizione degli obiettivi e delle strategie generali della pianificazione integrata di bacino, quantomeno per tutti gli aspetti rilevanti, in modo che sia assicurata la mutua coerenza delle azioni specifiche.

Le linee strategiche assunte dall'Autorità di bacino tengono conto delle norme vigenti a livello nazionale e regionale in tema di risorse idriche e uso del suolo, in particolare del D.Lgs.152/99 e s.m.i.

Il raggiungimento di tali obiettivi dovrà essere realizzato attraverso l'individuazione di obiettivi di qualità ambientale per i corpi idrici, il rispetto dei valori limite allo scarico, le misure di prevenzione e d'intervento per le aree sensibili e le zone vulnerabili, un adeguato sistema di controlli e sanzioni.

Rispetto alla legislazione precedente, il Decreto introduce importanti nuovi elementi, in linea con l'evoluzione normativa e i nuovi concetti comunitari in materia di risorse idriche. Infatti, la legge 319/76, se da un lato ha rappresentato la prima normativa organica per la tutela dei corpi idrici ha, tuttavia, affrontato solo parzialmente il problema dell'inquinamento idrico in quanto fondata sui valori limite d'emissione senza tenere conto delle caratteristiche quali - quantitative dei ricettori. Con il nuovo Decreto vengono, invece, fissati obiettivi di qualità, riferiti alle caratteristiche idromorfologiche, fisiche, chimiche e biologiche dei corpi idrici.

In relazione agli aspetti quantitativi delle acque, ai sensi del D. Lgs.152/99 e s.m.i., nei Piani di Tutela dovranno essere indicate le misure volte ad assicurare l'equilibrio del bilancio idrico, così come definito dall'Autorità di bacino, nel rispetto delle priorità della legge Galli, tenuto conto dei fabbisogni, delle disponibilità, del minimo deflusso vitale, della capacità di ravvenamento della falda, delle destinazioni d'uso della risorsa.

La gestione del servizio idrico integrato (L.36/94) infine dovrebbe essere caratterizzata da alcuni principi fondamentali così sintetizzabili :

- tutte le acque sono pubbliche e da utilizzare con criteri di solidarietà,
- si deve tendere all'equilibrio del bilancio fra disponibilità e fabbisogno di risorse idriche,
- i servizi idrici, erogati in ambiti territoriali, devono tendere a superare la frammentazione delle gestioni,
- nell'ambito attuale, i servizi idrici vanno erogati nell'ottica della gestione integrale del ciclo dell'acqua,
- i servizi vengono erogati sulla base della razionalità gestionale tecnico - economica.

Lo sviluppo dei sistemi di tutela ambientale è avviato sempre più in direzione di un'integrazione globale a livello di principi direttivi e norme attuative di quei principi, sottolineando marcatamente la concezione che vede nell'ambiente non solo un limite da rispettare, ma piuttosto un obiettivo da raggiungere. La tutela della risorsa acqua, in particolare, richiede un'azione unitaria e integrata, non settoriale e isolata, e necessita di una prevenzione non limitata ai soli corpi idrici, ma che tenga in considerazione tutti i fenomeni e tutte le attività antropiche che direttamente o indirettamente incidono sulla qualità della risorsa acqua.

In questo quadro, il Piano di tutela delle acque previsto dal D.Lgs.152/99 e s.m.i. rappresenta una complessa operazione che prevede, in accordo con l'Autorità di bacino – le Province e gli Ambiti territoriali, l'elaborazione di programmi di rilevamento dei dati utili alla descrizione delle caratteristiche del bacino idrografico e a valutare l'impatto antropico su di esso esercitato.

Anche la Comunità Europea prevede nella Dir.2000/60/CE la creazione di un quadro organico della politica in materia di acque, indicando gli elementi principali per il raggiungimento della «qualità ecologica» delle stesse e ampliando il campo d'interesse anche alle acque sotterranee e agli aspetti quantitativi.

Da quanto esposto, si evince che per rilanciare le potenzialità d'intervento nel campo dell'acqua è necessario sviluppare la capacità di gestione integrata della risorsa puntando su quattro cardini fondamentali:

- sviluppo delle conoscenze;
- sviluppo delle capacità amministrative, di pianificazione e di gestione;
- sviluppo delle capacità tecnologiche;
- sviluppo delle capacità d'impresa.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il mutamento introdotto dal D.Lgs.152/99 e s.m.i. in materia di tutela delle acque rende necessario procedere ad una modifica ed innovazione delle norme regionali vigenti nel settore.

Tale azione deve peraltro essere finalizzata non solo all'opportuna trasposizione dei precetti statali, ma anche all'effettiva applicazione di strumenti affermati da recenti provvedimenti, quali sussidiarietà e programmazione negoziata.

La complessità della politica ambientale spinge infatti ad integrare l'imposizione di comportamenti correttivi e vincoli con il coinvolgimento attivo di tutti gli attori sociali.

Per quanto riguarda le più significative ricadute delle previsioni del decreto sulla nuova politica delle acque, preme innanzi tutto evidenziare un profondo mutamento delle condizioni al contorno, con l'effettiva espressione di una logica di sviluppo sostenibile.

Il raggiungimento nel tempo di prefissati obiettivi di qualità dei corpi idrici, con possibili conseguenze sull'affinamento dei sistemi depurativi, consiglia inoltre un'impostazione opportuna dei piani ambientali, da strutturare attraverso programmi d'intervento per periodi di tempo definiti, tenuto conto dei termini stabiliti dal decreto e dell'esigenza di modificare l'impostazione del programma stesso in relazione alle risultanze della pianificazione di ordine superiore.

Di tale realtà bisognerà inoltre tenere adeguatamente conto nei nuovi strumenti di pianificazione regionale, che dovranno rivedere la logica mirata ad una programmazione minuziosa degli interventi nel settore idrico per concentrarsi sugli aspetti concernenti la regolazione degli usi e l'ottimizzazione dell'approccio alla riduzione delle fonti inquinanti, con il fondamentale concorso di tutti i soggetti coinvolti.

In tale contesto si inserisce l'azione di ARPA che, in attuazione della l.r.16/99 istitutiva dell'Agenzia, deve proporre, attuare e coordinare un insieme di azioni le cui strategie si possono così riassumere :

- sviluppo e ottimizzazione di schemi di monitoraggio
- sviluppo di indicatori di pressione e di stato
- definizione di obiettivi strategici di vigilanza e controllo
- individuazione e attuazione di programmi integrati con la P.A.
- salvaguardia della funzionalità degli ecosistemi naturali
- produzione del catasto delle sorgenti inquinanti e valutazione dell'impatto (carichi e CMA)
- informazione dell'opinione pubblica degli sviluppi e delle iniziative.