

RELAZIONE SULLA PARTE III DELLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO

Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche

L'idea di redigere un unico testo comprendente le norme riguardanti la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione, le norme concernenti la tutela delle acque dall'inquinamento e la disciplina inerente le modalità di gestione delle risorse idriche, ed all'interno di esse del servizio idrico integrato, corrisponde ad una volontà precisa, risultante da un'impostazione che il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, ha assunto e portato avanti fin dall'inizio del proprio mandato. Un vero Testo Unico in materia di acque: un testo per il risanamento idrogeologico del suolo e del sottosuolo, per la messa in sicurezza delle zone a rischio, per la difesa dalle acque; ma anche per la difesa delle acque dall'inquinamento, per la tutela quantitativa della risorsa e per quella qualitativa, che della prima è spesso conseguenza naturale, identificando il risparmio ed il riutilizzo come azioni virtuose ma che in quanto tali non possono essere saltuarie, ed ancor più come misure specifiche volte al raggiungimento di obiettivi di qualità e di tutela dell'ecosistema; quindi, un testo anche sulla gestione della risorsa nel suo complesso, sulle modalità di organizzazione del servizio idrico integrato e sulla industrializzazione del sistema, per consentire all'Italia di essere all'altezza degli altri paesi, nell'ambito di un mercato europeo competitivo, dove tuttavia non si perde di vista il cittadino che deve poter beneficiare del miglior servizio a costi sostenibili, senza mai dover rinunciare ai suoi diritti di cliente.

Seppur prendendo atto della tripartizione storica, e per questo consolidata, delle diverse impostazioni e relativi obiettivi che hanno caratterizzato fino ad oggi la disciplina della risorsa "acqua" - difesa del suolo; tutela delle acque; gestione - il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ha sempre assunto un approccio "integrato", prescindendo dalla ferma demarcazione fra leggi diverse e da diversi strumenti di pianificazione, riconducendo ogni intervento nell'alveo di un'azione unitaria, la quale, nel perseguimento delle finalità di salvaguardia e

valorizzazione della risorsa, consentisse il dialogo fra le diverse pianificazioni, e, quindi, garantisca la più esauriente risposta ed il più efficace intervento per raggiungere l'obiettivo preposto.

L'integrazione, dunque, per questo Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio non è una novità. Semmai, ciò che è nuovo è rappresentato dalla codificazione di un metodo, dalla regolamentazione di un approccio. Il decreto delegato sulla risorsa idrica vuole esserne il più tangibile esempio.

Un metodo, dunque, ma ancor più contenuti, azioni, strumenti, procedure, misure individuate all'interno del testo, che non potevano che essere queste, in quanto sintesi della politica che ha caratterizzato in questi cinque anni di legislatura l'operato del Ministro. All'interno del decreto non c'è niente che non ci si potesse realmente attendere per chi ha seguito e conosce l'approccio del Ministero alle problematiche attinenti la gestione della risorsa idrica: nessuna possibilità di un'azione di tutela e salvaguardia che contestualmente non rappresenti anche un'occasione di valorizzazione e di sviluppo del territorio; nessuna misura tampone volta alla risoluzione momentanea di una problematica specifica se non inserita all'interno di una più ampia strategia di pianificazione territoriale integrata; nessun tentativo di salvaguardia dell'esistente senza prima creare le condizioni per un'industrializzazione del sistema gestionale italiano che non necessita di barriere protezionistiche ma di occasione di sviluppo e competitività; nessuna falsa demagogia nei confronti del cittadino, vero destinatario di ogni azione e misura di tutela e gestione della risorsa, che deve poter tornare ad essere cliente consapevole al centro delle politiche ambientali e non beneficiario incosciente di politiche che individuano l'ambiente di per sé come elemento centrale della loro azione.

Il testo unico sulle acque ha rappresentato l'occasione per adeguare la nostra cornice legislativa alla normativa comunitaria di riferimento nel senso più ampio del termine, a cominciare dal recepimento della Direttiva 2000/60 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque e che, in linea con quanto disposto dal Trattato, presenta come principi fondanti il principio di precauzione, quello dell'azione preventiva ed il principio del "chi inquina paga". Il recepimento

formale della stessa Direttiva ha consentito altresì di superare la procedura di infrazione ex art 226T aperta nei confronti del nostro Paese, aggiornando il quadro esistente in materia di pianificazione di bacino. Con l'introduzione dell'unità logica di distretto idrografico si supera la frammentazione territoriale esistente, recependo appieno la logica di distretto voluta dalla Direttiva. Conformemente alla rinnovata delimitazione territoriale, si introduce una pianificazione a scala di distretto, facente capo alle Autorità di bacino distrettuali, le quali, assumendo il ruolo e le funzioni delle Autorità di bacino preesistenti, consentono una analoga razionalizzazione in termini operativo-pianificatori. Attraverso il piano di bacino distrettuale, del quale costituiscono parte integrante il vero e proprio piano di gestione, nonché il piano di tutela, si consente quella pianificazione integrata funzionale all'adeguamento alla normativa comunitaria, ma ancor prima all'ottimizzazione della programmazione degli usi legittimi ed al governo della risorsa nel suo complesso.

Strettamente correlato all'obiettivo di difesa dalle acque, quello di difesa delle acque, di tutela delle acque dall'inquinamento, di tutela non solo del singolo corpo idrico ma dell'intero ecosistema acquatico e terrestre. In quest'ottica, si dispone che gli obiettivi minimi di qualità ambientale e per specifica destinazione vengano individuati su tutti i corpi idrici, indicando la data del 2008 come termine entro il quale raggiungere l'obiettivo di qualità "sufficiente" ed il 2015 come termine entro il quale raggiungere quello "buono". Ciò non può che avvenire prevedendo anche ulteriori strumenti per l'eliminazione ovvero la riduzione degli inquinanti negli scarichi ed in relazione ad ogni altra fonte di inquinamento diffuso contenente sostanze pericolose, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 16 della Direttiva Quadro. Il decreto, raccogliendo le indicazioni comunitarie a tale riguardo, stabilisce le modalità di identificazione delle aree sensibili e delle zone vulnerabili, evitando tuttavia un approccio inopportuno rigidamente ed immutabile, consentendo, al contrario, che la suddetta delimitazione assuma il pragmatico e per ciò funzionale aspetto del "divenire" e venga periodicamente aggiornata con il concorso degli Enti territoriali. Quindi, il decreto regola la disciplina generale degli scarichi, in funzione degli obiettivi di qualità ma comunque nel rispetto di individuati valori limite di emissione.

Ai fini della tutela quali quantitativa dei corpi idrici si dispone che nei piani di tutela si adottino tutte le misure necessarie ad assicurare l'equilibrio del bilancio idrico conformemente al relativo decreto del Ministro e che per tutte le derivazioni di acqua si prevedano adeguati rilasci volti a garantire il minimo deflusso vitale.

Si dispone, inoltre, che le strategie di tutela e risanamento vengano analizzate anche da un punto di vista economico e che esse tengano conto della rinnovata politica di tutela e valorizzazione ambientale, la quale non può prescindere da politiche tariffarie idonee al recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e i costi relativi alla risorsa, sulla base del principio del "chi inquina paga".

La volontà di adeguamento al diritto comunitario nel senso degli obiettivi che esso persegue e di trasposizione di alcuni strumenti di pianificazione reputati importanti ai fini di ciò che si propongono, non ci ha impedito di valorizzare ciò che era già presente all'interno della nostra legislazione e ciò che negli ultimi tre anni è contenuto nei numerosi Decreti del Ministro, rappresentando quanto previsto ad esempio in materia di piano di bacino, usi legittimi delle acque, obiettivi di qualità, bilancio idrico, riutilizzo, spesso un'anticipazione di alcuni contenuti presenti all'interno della Direttiva Quadro.

A fianco del recepimento formale della Direttiva, sono stati poi interpretati e quindi codificati, alcuni principi generali derivanti dai Trattati, che rappresentano il minimale quadro di riferimento in materia di gestione, quindi di concessione di pubblico servizio alla quale il servizio idrico integrato appartiene, tenendo conto, laddove consonanti rispetto alla nostra impostazione concettuale, delle linee guida contenute all'interno del Libro Verde, relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni; facendo propri anche gli orientamenti prevalenti, nonché le formali comunicazioni della Commissione in materia di quantificazione dei costi ambientali e della risorsa proprio in attuazione dei principi fondanti della Direttiva sopra richiamata.

Lo sguardo rivolto al futuro ed alle prossime scadenze comunitarie in termini di obiettivi di qualità di tutti i corpi idrici, non poteva esentarci dallo svolgere una seria riflessione circa gli obiettivi individuati in precedenti Direttive -es. Dir.91/271/CE- già da tempo recepite all'interno del nostro ordinamento ma rimaste in vaste aree

del Paese inattuata, e, sulla base di ciò, identificare e codificare idonei strumenti e misure volte a consentire il seppur tardivo raggiungimento di livelli di servizio nel segmento fognario e depurativo che possano considerarsi rispettosi delle previsioni normative ma, prima ancora, dell'ambiente nel suo complesso.

Ogni strumento di pianificazione, seppur astrattamente esauriente ed efficace per l'obiettivo che si propone, così come del resto ogni misura e strumento che sia individuato al fine di risolvere problematiche specifiche o criticità in senso più ampio, afferenti alla qualità e quantità della risorsa, alla depurazione, alla fornitura e quindi alla gestione, resta vano se non vengono concretamente poste in essere. L'eccesso di pianificazione senza correlata realizzazione, quindi gestione, può essere dannosa quanto una gestione che non tenga conto della programmazione esistente e non si inserisca all'interno di una strategia di lungo periodo. Si comprende, dunque, come la gestione delle risorse idriche non potesse non essere parte di un testo unico, nel quale l'ambiente e quindi la risorsa acqua è sviluppo perché è/deve essere gestito in modo efficiente, efficace ed economico. L'esperienza di questi anni di governo ha fatto chiaramente emergere con chiarezza ciò che non va, ciò che manca, ciò che necessita di una maggior flessibilità e ciò che invece richiede una regolazione ferma ed un altrettanto fermo controllo di gestione; ma ha anche evidenziato che vi è una casistica di atteggiamenti volti ad ostacolare il rinnovamento dell'attuale modello di gestione preferendo sacrificare le opportunità che il settore può riservare, in termini di sviluppo economico, opportunità imprenditoriali, livelli occupazionali, efficienza gestionale con conseguenti ripercussioni positive in termini sociali ed ambientali. Pretestuose polemiche sulla pubblicità e meno della risorsa - che mai è stata messa in discussione - , vacui dibattiti sulla privatizzazione del sistema e sulla negazione dei diritti degli utenti, sono serviti ad offuscare il vero problema che è come far nascere una grande industria italiana dell'acqua, accettando e vincendo la sfida competitiva che l'Europa ci impone, valorizzando le realtà imprenditoriali derivanti dalla trasformazione delle aziende speciali e delle ancor più datate municipalizzate senza incorrere in quel "municipalismo" gestionale che non può trovare spazio in un contesto, quale quello tracciato dal quadro comunitario, che impone gestioni industriali per servizi

universali. La scelta di modelli gestionali europei, scevri da logiche di “condominio” che livellano verso il basso il sistema nel suo complesso e chiudono le porte alla sinergia con il privato, con, dall’altro lato, una forte regolazione pubblica che dia certezza alle imprese e garantisca il raggiungimento dei diritti del cittadino in termini quali-quantitativi del servizio, rappresenta il punto di equilibrio per coniugare sviluppo e diritti del singolo all’interno del contesto ambientale di riferimento. Assumendo ciò come filosofia del provvedimento nel suo insieme, trova spazio l’idea di un’Autorità di regolazione, la quale superando le congenite debolezze dello strumento esistente divenga punto di riferimento centrale, nel rispetto dell’autonomia delle scelte dell’Ente territoriale e degli Enti Locali, ma in grado di interpretare al meglio le funzioni di regolazione e controllo che le sono attribuite.

L’unicità del testo sulle acque e per le acque, corrisponde in definitiva ad un unico intento: fornire un quadro normativo di riferimento che, facendo tesoro dell’esperienza di questi cinque anni, rappresenti la miglior sintesi fra un’impostazione culturale antropocentrica che rifiuta politiche di tutela per la tutela in sè, ponendosi e risolvendo il problema della concreta attuabilità delle stesse e della loro compatibilità con i diritti degli individui e lo sviluppo del territorio che con essi e ad essi deve rivolgersi.