

## GRUPPO 183

### ACQUA E SUOLO NELLE POLITICHE TERRITORIALI *Proposta per un programma di governo* 17 luglio 1995

#### 1) IL VALORE PROGRAMMATICO DELLA DIFESA DEL SUOLO E DELLA TUTELA DELLE ACQUE

Un programma di governo - nazionale, regionale, locale- che assuma la difesa del suolo e delle acque tra i suoi impegni fondanti, si qualifica per la capacità di intervenire sulla linea delle grandi scelte comunitarie di sviluppo sostenibile, valorizza le potenzialità locali e le responsabilità dell'autogoverno, alimenta nuove opportunità di lavoro, di innovazione e di capacità delle imprese di competere sui mercati.

La tutela delle risorse ambientali è un elemento di reale solidarietà tra le generazioni ed è essenziale per costruire un nuovo patto di modernizzazione civile tra le diverse realtà del Paese, a partire dal Mezzogiorno.

Il punto di riferimento qualificante di questa azione sta nella riforma ambientale e istituzionale avviata dalla legge per il riassetto del suolo (n.83 del 18 maggio 1989), che regola il governo del suolo e delle acque da parte delle Regioni -singole e associate nelle Autorità di bacino - e del Governo centrale: il riferimento è agli ecosistemi di bacino idrografico e non ai confini amministrativi.

La legge per la difesa del suolo, pure con i suoi difetti di centralismo e di macchinosità nei procedimenti decisionali, rappresenta il riferimento principale di una intensa produzione legislativa che in questi anni ha individuato nella regolazione di risorse limitate come l'acqua e il suolo e nell'esercizio della responsabilità una nuova cultura di governo.

Adesso si tratta di passare dalle leggi alle politiche nazionali e locali, al coordinamento delle azioni di Regioni e Province, Comuni, Comunità montane, enti Parco: verso i cittadini, le associazioni sociali, i sistemi delle imprese. A questo fine diventa essenziale attuare l'indirizzo comunitario della sussidiarietà: ogni livello istituzionale, in piena autonomia, svolge le funzioni di sua competenza specifica, i diversi livelli di governo interessati concertano tra loro le azioni necessario a realizzare le sinergie necessario.

All'azione parlamentare spetta ora, soprattutto:

- semplificare e aggiornare la legge di difesa del suolo, per agevolarne l'applicazione;

- fissare gli indirizzi di delega al Governo per la semplificazione e

l'accorpamento della normativa;

- regolare le forme della responsabilità fiscale delle Regioni e del sistema delle autonomie locali.

## 2) INDIRIZZI E CONDIZIONI

Perché le politiche di sviluppo sostenibile e solidale possano alimentare opportunità di lavoro e d'impresa, sono necessario alcune condizioni:

### *Priorità della manutenzione*

Va risolutamente spostata verso gli interventi ordinari e la prevenzione la tutela dell'ambiente e del territorio, rispetto agli interventi straordinari, propri delle politiche delle 'emergenze' ricorrenti: sempre più onerosi e meno sostenibili per le finanze pubbliche.

Tuttora gli interventi 'straordinari' per le 'emergenze' territoriali e ambientali sono dell'ordine di *tré a uno* rispetto a quelli ordinari di manutenzione: riproducono malgoverno e malaffare (tangentopoli), alimentano meno occupazione dell'attività di manutenzione, offrono minori opportunità alla formazione di una sana imprenditoria locale, alimentano la sfiducia nella capacità di governo delle istituzioni.

### *Separare il governo dalla gestione*

Vanno nettamente separate le funzioni e le responsabilità -pubbliche- della regolazione e del controllo delle risorse, rispetto alla gestione dei servizi. Da accompagnare con la promozione della responsabilità di autocertificazione delle imprese.

La separazione è particolarmente necessaria nella produzione dei servizi idrici per usi civili, irrigui, energetici, industriali, turistici: da realizzare e qualificare secondo criteri e da parte di soggetti d'impresa -privati, pubblici- con modalità e strumenti efficaci di tutela dei cittadini, delle fasce e delle zone più deboli.

### *Qualificare la pubblica amministrazione*

La condizione preliminare di un governo efficiente dell'acqua e del suolo sta nella qualificazione della capacità tecnica di regolazione e controllo delle istituzioni: una amministrazione autonoma e rilegittimata dai cittadini rappresenta una priorità nazionale e richiede investimenti massicci di valorizzazione e selezione di una nuova stagione di funzionari pubblici preparati, motivati, responsabili.

Una forte funzione pubblica nella attività di programmazione e di controllo è anche la prima condizione per utilizzare a pieno le potenzialità dell'intervento privato, sia manageriale che finanziario. Tale fun-

zione non può né deve essere delegata ad alcun organismo -ancorché di proprietà pubblica- impegnato nella gestione.

### *Per un federalismo cooperativo*

Va superata la identificazione delle politiche ambientali con la spesa pubblica. Un'efficace politica di sviluppo sostenibile si realizza innanzitutto con una regolazione pubblica delle risorse ambientali e con il passaggio da un sistema autoritativo dall'alto a un metodo di governo cooperativo tra i diversi livelli di governo, che riconoscono e fanno propri la misura e i vincoli di bilancio quantitativo e qualitativo -innanzitutto dell'acqua- determinati a scala di bacino e sottobacino.

Va insomma realizzato un federalismo solidale, dove le Regioni-singole e associate nelle Autorità di bacino- e il sistema delle autonomie locali:

- concorrono a determinare gli indirizzi statali e comunitari;
- esercitano le responsabilità di piena autonomia impositiva;
- contribuiscono ad assicurare forme di perequazione delle politiche

tariffarie e impositive. Obiettivo: difendere risorse scarse come l'acqua e il suolo, assicurare la produzione di servizi efficienti e sempre più capaci di autofinanziarsi, tutelare le fasce più deboli e le zone più svantaggiate.

### *Superare i centralismi*

Assieme alla realizzazione dell'autonomia impositiva, va liquidato ogni centralismo statale e regionale. Si tratta di trasferire alle Regioni tutti gli uffici periferici dello Stato (dai Provveditorati alle Opere Pubbliche ai Magistrati alle acque, da coordinare in capo alle Autorità di bacino). Da parte delle Regioni vanno trasferiti alle Province tutti gli uffici decentrati, da regolare secondo gli indirizzi regionali, e secondo i riferimenti, i vincoli e i controlli di bilancio delle risorse -acqua innanzitutto- a scala di bacino e sottobacino.

### *Unire ambiente e territorio*

Le competenze in materia di acqua e suolo vanno ricondotte in un solo ministero dell'Ambiente e del territorio, secondo le indicazioni ormai previste nella stessa legge 537/93: il Ministero dovrà svolgere una funzione di indirizzo e di coordinamento, anche in riferimento alle politiche comunitarie.

I Servizi Tecnici nazionali e l'Agenzia nazionale per l'ambiente -an-

cora assai confusa nella determinazione dei suoi compiti- e gli altri organi di consulenza dello Stato dovranno garantire una azione di supporto al nuovo ministero, alle Regioni e alle Autonomie locali, in piena autonomia scientifica e funzionale. Analogo riassetto va realizzato in sede regionale, in particolare nelle interazione tra Regioni, Province e Comuni per le Agenzie regionali e i servizi di monitoraggio e di controllo.

### 3) L'IMPEGNO NEL MEZZOGIORNO

Nella fase di transizione tra la fine dell'intervento straordinario e quello ordinario, il programma di governo -nazionale e regionale-per acqua e suolo, va integrato con le azioni necessarie a sviluppare le forme più efficaci di coordinamento tra amministrazione centrale e singole Regioni del Sud -come può venire dalla SOGESID- promuovendo innanzitutto la formazione di strutture tecniche delle Regioni più dissestate, per metterle nelle condizioni di svolgere le loro funzioni istituzionali ordinarie. E di rispondeme.

Alle Regioni del Mezzogiorno vanno assicurati supporti qualificati per un utilizzo pieno ed efficace dei fondi strutturali dell'Unione europea. La scelta appare particolarmente qualificante sul piano del miglioramento dei servizi e della promozione di nuove opportunità di lavoro: nel settore acquedottistico, secondo gli indicatori comunitari, l'investimento complessivo dei 2008 milioni di Ecu di cofinanziamento comunitario e statale a sostegno della realizzazione e funzionamento di servizi idrici normali, e già disponibile per il 94-99, attiverebbe nella fase di cantiere circa 60.000 posti di lavoro.

Per questi obiettivi è necessario promuovere e sostenere la responsabilizzazione diretta delle diverse Regioni del Mezzogiorno nel governo della tutela e degli usi sostenibili delle risorse idriche, rivedendo gli assetti gestionali di settore, oggi nella gran parte inadeguati: sia nelle forme delle gestioni in economia, sia in quelle appannaggio di grandi enti acquedottistici sottratti ad ogni controllo e responsabilità delle stesse istituzioni regionali interessate. Come l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese: da commissariare, in attesa e in vista di una modifica della legge 183 che accorpi i bacini di grandi aree del Mezzogiorno e delle grandi isole per specifiche Autorità di bacino di rilievo nazionale.

Per promuovere un miglioramento dei servizi idrici ordinari e garantirne la continuità è necessario passare dalla logica delle grandi opere fini a se stesse alla cultura e alla prassi della manutenzione. Una gestione efficiente delle infrastrutture ereditate dagli investimenti effettuati in passato a totale carico della spesa pubblica dovrebbe almeno pervenire ad autofinanziare l'ordinaria amministrazione. Nello stesso tempo la maggiore re-

sponsabilizzazione delle istituzioni coordinate dell'autogoverno e dei gestori delle reti di distribuzione dovrebbe consentire una allocazione delle risorse maggiormente orientata alla soluzione della dispersione delle reti.

#### 4) OBIETTIVI SPECIFICI E SCELTE IMMEDIATE

Va data piena attuazione alla legge per la difesa del suolo: innanzitutto per iniziativa delle Regioni, che assumono i bacini idrografici e le Autorità di bacino -singole o accorpate, in futuro tutte di rilievo nazionale - come misure e riferimenti vincolanti per la difesa del suolo, la regolazione degli usi delle acque, l'adozione delle necessario misure di salvaguardia immediata.

In particolare, in ogni bacino di rilievo regionale (secondo la classificazione attuale), di fronte alla quasi generalizzata disapplicazione della legge 183, specie nel Mezzogiorno, va intanto introdotto da subito e riconosciuto il responsabile di bacino, con la relativa strumentazione tecnica di conoscenza e di controllo.

Per il comparto delle acque, in sede nazionale e regionale, si deve procedere risolutamente alla attuazione dei principi innovatori della legge sui servizi idrici (n. 36/94); e più complessivamente alla semplificazione della normativa, riportando a un quadro coordinato e coerente l'insieme delle indicazioni contenute nelle leggi di settore.

Vanno infine accelerati i processi decisionali e di spesa per le azioni programmatiche e di piano già finanziate, predisponendo il monitoraggio sulle fasi di attuazione degli interventi, a garanzia della loro efficacia e trasparenza.

#### *Difesa del suolo e sicurezza delle popolazioni*

- Per ogni bacino idrografico va definito il rischio accettabile e il conseguente livello di sicurezza da garantire alle popolazioni e alle attività economiche compatibili, sulla base dell'aggiornamento costante delle conoscenze, delle previsioni e dei controlli dei rischi, in montagna come in pianura.

Va spostato il centro della cultura e dell'azione di governo alla manutenzione dei corsi d'acqua, dei boschi, dei versanti: la principale opera pubblica del Paese, la più conveniente per i suoi effetti economici ed occupazionali.

Vanno definite entrate finanziarie pluriennali certe e responsabilità dirette di Regioni e autonomie locali, nel reperimento delle entrate, fiscali e parafiscali. A questo fine vanno regolate le concessioni per usi compatibili di risorse ambientali come l'acqua e il suolo (ivi compresi naturalmente i materiali litoidi).

- In ciascun bacino vanno definite e tutelate le fasce di pertinenza fluviale, con criteri coordinati per la montagna e la pianura: condizione di sicurezza, misura delle attività antropiche compatibili, leva di valorizzazione culturale ed economica sostenibile, a partire dal turismo. Anche sulla base delle indicazioni che emergono dalla espansione dei parchi fluviali.

- La scala di bacino, singolo o coordinato, va assunta come riferimento per:
  - azioni e programmi compatibili di insediamenti e attività produttive;
  - l'organizzazione dei servizi e delle reti della pianificazione ambientale di area territoriale vasta, comprensiva della pianificazione urbanistica. Soltanto una visione omogenea su area vasta degli interessi in gioco e degli usi compatibili può rendere possibile e favorire la formazione di equilibri ambientali e territoriali efficaci.

Qui trova prospettiva e ruolo la nuova Provincia delineata dalla legge 142/90: da attrezzare come interfaccia necessaria della Regione, per metterla nelle condizioni di realizzare e governare i Piani territoriali di coordinamento.

- Tra le zone interne -innanzitutto i vari subsistemi delle fasce appenniniche, ricche di risorse ambientali, e le aree di pianura e delle coste, di norma sovraccariche e spesso degradate- vanno promosse le forme più efficaci di cooperazione e scambio con programmi comuni di tutela e valorizzazione.

#### *Tutela e usi delle acque*

- Bilancio e controllo della risorsa idrica

La formazione e il controllo del bilancio quantitativo e qualitativo della risorsa idrica a scala di bacino e di sottobacino, tra disponibilità (limitata) e usi (in costante espansione e di norma in conflitto tra loro) costituiscono il punto di riferimento di ogni azione di governo sostenibile della risorsa, e una misura essenziale nell'utilizzo efficace degli strumenti fiscali e parafiscali nella produzione dei servizi idrici civili, irrigui, energetici, industriali, turistici, e dunque nelle politiche di settore.

Condizioni necessario:

1. la formazione e l'aggiornamento costante del catasto delle derivazioni, grandi e piccole, e la definizione e tutela del minimo deflusso costante vitale, per ciascun bacino, in capo alle Regioni e alle Autorità di bacino, secondo indirizzi statali comuni;

2. la trasformazione dell'attuale Comitato per la vigilanza delle risor-

se idriche e dell'Osservatorio dei servizi idrici (le forme ibride previste dalla legge 36/94) in una vera e propria Authority autonoma, per tutti gli usi delle acque: tanto più necessaria adesso, quando si vuole produrre servizi idrici efficienti, gestiti da imprese -pubbliche o private- capaci di coprire i costi con tariffa, e garantire il controllo degli utenti.

- Qualità delle acque e gestione della risorsa

1. Per migliorare i livelli qualitativi, come indica anche FOCSE, si deve:

- regolare gli usi delle acque e degli scarichi di inquinanti in modo da assicurare che i corpi idrici abbiano livelli quantitativi e qualitativi adeguati alla tutela della vita acquatica o agli usi attuali e futuri, principalmente per l'uso potabile;
- sviluppare metodi di produzione che riducano gli apporti inquinanti, anche mediante l'incentivazione di sistemi di qualità dei prodotti e delle produzioni che minimizzino l'impiego di fattori ambientali;
- migliorare l'efficienza dei servizi pubblici di disinquinamento, mediante adeguamenti tecnologici delle infrastrutture, ma soprattutto mediante il miglioramento delle gestioni;
- definire standard delle acque superficiali e subordinare i finanziamenti alla valutazione dei risultati conseguiti, sulla base di un monitoraggio sistematico e secondo gli obiettivi fissati nei piani di risanamento;
- avviare la separazione delle reti fognanti adibite alla raccolta delle acque bianche e nere, a partire dai nuovi insediamenti;
- implementare sistemi di monitoraggio ambientale che consentano il controllo tempestivo dei danni provocati dagli abusi e la corretta valutazione degli effetti delle politiche di risanamento.

2. Per realizzare una rete efficiente dei servizi idrici, come previsto dalla legge 36/94, si richiede di:

- programmare pubblicamente e produrre secondo criteri imprenditoriali servizi integrati di approvvigionamento e distribuzione per usi civili, di fognatura e depurazione, finanziati dal sistema tariffario;
- attuare programmi di risparmio idrico e di tutela della qualità delle acque, con incentivi ed agevolazioni alle imprese che si dotano di impianti di riuso e di ciclo, nonché per realizzare acquedotti ad uso industriale, promiscuo e rurale, dando finalmente attuazione alla direttiva comunitaria 91/271;
- avviare il riassetto della attività di irrigazione, sulla base del governo effettivo degli usi della risorsa da parte delle Regioni, che assumono la misura e il vincolo del bilancio delle risorse idriche disponibili a scala di bacini singoli o accorpati, promuovono una produzione dei servizi irrigui secondo criteri e soggetti d'impresa.

Questa scelta comporta il superamento delle attuali forme ibride dei Consorzi di bonifica, e la tutela degli utenti con forme reali di controllo e di partecipazione. La disciplina sui servizi per usi civili, prevista dalla legge 36/94, può segnare un precedente utile.