

Direttiva 2000/60: una bolla di sapone?

Gilberto N. Baldaccini

ARPAT, Dip. Prov. di Lucca - Servizio Locale della Versilia, P.zza della Repubblica, 16, 55045 Pietrasanta (LU); gn.baldaccini@arpat.toscana.it

Nel mese di settembre 2009 ho avuto l'opportunità di partecipare al corso di formazione sulla fauna ittica che il Centro Italiano Studi di Biologia Ambientale organizza ormai da anni, scegliendo per questa edizione, la quinta, la sede di Castelnuovo Garfagnana, nel cuore del bacino del Serchio (Lucca). Con estremo interesse ho seguito le relazioni di eminenti ittiologi (Colombari, Puzzi, Turin, Zanetti, Zerunian) approfondendo molti degli aspetti legati a questa interessante, sotto molteplici punti di vista, branca dell'ecologia fluviale. Ma non è di pesci che desidero parlare, argomento che viene trattato in altra parte di questo numero della rivista, con ampi spazi dedicati ai nuovi metodi di valutazione e alla cronaca del corso. Vorrei infatti soffermarmi sulla relazione presentata da Sansoni che solo marginalmente trattava di pesci, giusto perché abitanti dell'ambiente fluviale, mentre affrontava in modo approfondito un tema attuale per la salvaguardia dei fiumi italiani che ha stimolato in me alcune altre riflessioni: le linee guida sul monitoraggio dei corsi d'acqua dettate dalla Direttiva 2000/60, ma soprattutto gli effetti che potranno scaturire dalla loro interpretazione e applicazione. Sansoni, con estrema chiarezza, pone in evidenza pregi ma anche difetti dell'architettura normativa, offrendo per questi ultimi una proposta operativa che ne consentirebbe l'attenuazione.

Come noto la Direttiva pone tra gli obiettivi principali quello di impedire il deterioramento degli ambienti fluviali, anzi promuovendone il miglioramento (entro certi limiti) e fissando date, una di queste il 2015, entro le quali raggiungere l'obiettivo di stato ecologico buono o mantenere quello elevato, attraverso il monitoraggio e le necessarie misure di salvaguardia.

Il monitoraggio richiede l'individuazione delle tipologie fluviali, delle condizioni di riferimento tipo-specifiche, delle pressioni e una prima valutazione dell'impatto: se il corpo idrico risulta a rischio di non raggiungere l'obiettivo, ecco che entra in ballo un idoneo programma di misure. Il medesimo programma dovrebbe anche garantire la salvaguardia dei corpi idrici che si trovano oggi in stato elevato. Ma la vera innovazione introdotta dalla Direttiva, come tutti ormai sanno, è che le valutazioni si basano sulle risposte fornite da elementi biologici (primi fra tutti), chimico-fisici e idromorfologici (poi). Gli elementi biologici sono rappresentati da macroinvertebrati, fitobenthos, macrofite e fauna ittica e la misura dello stato ecologico viene effettuata valutando lo scostamento da una comunità tipo di riferimento e non da uno standard uguale per tutti i corsi d'acqua, come ad esempio era previsto nell'applicazione di indici come l'IBE. Ciò esige quindi la definizione di parametri e indicatori per misurarli, di condizioni di rife-

rimento per ciascuna tipologia, di valori soglia per il cambio di classe, ecc. Quindi grandi passi in avanti, verso una visione ecosistemica degli ambienti acquatici, visione che in parte era stata anticipata nella normativa italiana con il D. Lgs. 152 del 1999. Tale norma aveva in qualche modo gratificato il notevole impegno dimostrato dalle strutture preposte al controllo ambientale che nel corso degli anni avevano integrato l'attività di controllo con la sorveglianza ecologica, introducendo l'uso di indici biotici (IBE, soprattutto, ma già si intravedevano le altre frontiere della bioindicazione) con evidente autonomia rispetto agli indirizzi dettati dalla normativa sino allora vigente (L. 319/76). La strategia di valutazione adottata dal decreto, come più volte sottolineato da Sansoni, era tuttavia caratterizzata da un sostanziale difetto che si manifestava con un eccesso di zelo nella selezione dei parametri predefiniti per la classificazione dello stato ecologico, in quanto adottava il principio "vinca il peggiore". Con una magistrale presentazione e avvalendosi di divertenti quanto efficaci metafore figurate, Sansoni trasmette una chiara informazione su come il "vecchio" 152, pur nel suo carattere innovativo, presentasse evidenti lacune nella classificazione. Sebbene tale classificazione potesse apparire con un benefico carattere cautelativo, a lungo andare si è dimostrata inadatta a evidenziare il rea-

le stato ambientale dei corpi idrici.

Un'altra evidente carenza nell'applicazione di questa norma, forse attribuibile all'impostazione schematica che ancora prevale nelle istituzioni, è stata quella di realizzare reti di monitoraggio rigidamente vincolate a stazioni di campionamento del reticolo fluviale predefinite. Questa scelta ha provocato un ritorno di informazioni, spesso ridondanti perché reiterate nel tempo, limitate però a un numero ridotto di situazioni puntiformi che non riuscivano a rappresentare il reale stato ambientale dei fiumi. Le ricadute di questo errore strategico si sono potute riscontrare nell'ambito dei Piani di Gestione presentati dalle Autorità di Distretto Idrografico che hanno dovuto elaborare stati dell'ambiente incompleti e carenti di valutazioni, con evidente banalizzazione dei risultati. Interi corsi d'acqua sono stati necessariamente classificati sulla base delle informazioni scaturite da una sola stazione di campionamento, magari posta nel fondovalle o a chiusura di bacino, "trascinando" il livello di qualità sull'intera asta fluviale, se non addirittura sugli affluenti. Con l'evidente effetto che le misure di salvaguardia eventualmente emanate per il mantenimento dei corsi d'acqua in stato elevato saranno applicabili, nel migliore dei casi, ad un numero molto limitato, se non nullo, di corpi idrici.

Sansoni pone in evidenza come anche la Direttiva, pur introducendo concetti di elevato valore ecosistemico e principi di salvaguardia e risanamento ben chiari ("impedire il deterioramento e migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici e terrestri"), commetta ancora l'errore strategico di adottare il criterio "vinca il peggiore". Quindi pur disponendo di un numero ancora più elevato e diversificato di indicatori, accetta l'eventualità che la clas-

sificazione sia condizionata dal valore negativo di uno solo di essi anche qualora tutti gli altri siano di livello favorevole. La rigidità di una tale selezione potrà penalizzare corpi idrici vicini allo stato elevato, sottraendoli così dalla tutela delle misure di salvaguardia: proprio il contrario degli obiettivi predefiniti dalla Direttiva!

La Direttiva quindi, nata con obiettivi chiari ma strumenti di valutazione non del tutto idonei, rischia di assumere i connotati di una "bolla di sapone", con la prospettiva di deludere le aspettative di tutela e salvaguardia insite nei suoi principi.

Ecco allora che Sansoni propone soluzioni del tutto condivisibili per superare i limiti derivanti dal sistema di valutazione dettato dalla Direttiva, prevedendo l'adozione di un sistema di aggregazione degli indicatori integrato e ponderato (es. FLEA, NARDINI *et al.*, 2008) e introducendo il concetto di Funzione di Valore da conferire agli indici di valutazione. Altri interessanti suggerimenti si traggono dalla relazione di Sansoni, tra i quali quello di elevare a rango di elementi biologici le formazioni di vegetazione riparia e quello di ovviare alle carenze derivanti da un monitoraggio degli elementi idromorfologici sulla stazione fissa, con l'utilizzo di tecniche di telerilevamento che consentano, magari, un minor dettaglio dell'informazione, ma sicuramente una visione più completa dell'assetto fluviale.

Quest'ultimo aspetto richiama le carenze già evidenziate sull'impostazione delle reti di monitoraggio che nel "vecchio" D. Lgs. 152/99 erano basate su stazioni predefinite, rappresentative e fisse. Il concetto di stazione fissa e rappresentativa appare in stridente contrasto con l'approccio innovativo introdotto dall'analisi degli elementi idromorfo-

gici, proprio perché essi si esprimono lungo il continuum fluviale.

Oggi il D.M. 131/08 sembra scongiurare definitivamente le carenze di un tale approccio, introducendo il concetto di "corpo idrico" come l'unità a cui fare riferimento per riportare e accertare la conformità con gli obiettivi ambientali previsti dal decreto stesso e ispirati alla Direttiva. Un corpo idrico deve rappresentare elementi distinti e significativi e può essere costituito anche da una parte di fiume. Il decreto prevede una serie numerosa di variabili, anche in deroga ai criteri dimensionali, da prendere in considerazione al fine di evitare "buchi" nella copertura dello stato delle mappe. Se a questo aggiungiamo quanto previsto dal successivo D.M. 56/09, recante le linee guida per il monitoraggio dei corpi idrici e l'identificazione delle condizioni di riferimento, circa la distribuzione e l'intensità dei siti di campionamento, da attuarsi secondo criteri che consentano di evidenziare l'ampiezza dello stato di qualità, a fronte di un consistente lavoro, dovremmo avere risultati soddisfacenti per l'implementazione della Direttiva e il raggiungimento dei suoi obiettivi.

Da queste considerazioni appare chiara la necessità di consentire una gestione più flessibile delle reti di monitoraggio, rendendo possibile, entro una scala adeguata, l'effettuazione di valutazioni differenti sul medesimo corpo idrico significativo, al fine di individuare tratti che si differenziano per livello ecologico e che debbano essere sottoposti a diverse misure di salvaguardia. Solo una gestione condizionata dalla burocratica ideologia ancorata al concetto di stazione fissa e rappresentativa potrebbe ostacolare l'iter di questo importante provvedimento attuativo.

Nella sua interessante presen-

tazione Sansoni sottolinea anche come i criteri di valutazione previsti dalla Direttiva relegino gli elementi morfologici alla classificazione dei soli corsi d'acqua in stato elevato. La Direttiva affianca solo al massimo livello di stato tali elementi, con evidenti e possibili conseguenze sull'assetto idromorfologico di tutti gli altri stati, dallo quello buono in giù. Gli scenari possono essere molteplici, fino all'eventualità di assistere al degrado idromorfologico di corsi d'acqua purché questi mantengano a livelli accettabili gli altri elementi di valutazione. L'Italia, tuttavia, sembra aver legiferato senza tener conto di questo aspetto. Nel D. M. 56/2009, infatti, viene più volte raccomandato il rilevamento degli elementi idromorfologici, a prescindere, sembrerebbe, dal livello di qualità atteso, in quanto non si fa alcuna distinzione tra i due principali tipi di monitoraggio, operativo e di sorveglianza. Poiché il monitoraggio operativo è destinato a classificare i corsi d'acqua a rischio, per i quali è prevedibile uno stato inferiore a buono, non se ne comprende l'utilità, pur apprezzandone l'intenzione. Questa potrebbe infatti rappresentare un'azione lungimirante, nell'eventualità auspicabile che si rivedano alcuni requisiti almeno dello stato buono. La speranza è sempre l'ultima a svanire...

A proposito del Decreto Min. 56/2009 mi preme sottolineare alcuni altri aspetti, prima di concludere questa breve trattazione. Mi riferisco alla prevista possibilità di raggruppamento dei corpi idrici a rischio da sottoporre a monitorag-

gio operativo, secondo un principio di omogeneità, purché sia "tecnicamente e scientificamente giustificabile". La classe di stato ecologico risultante dal monitoraggio dei corpi rappresentativi del raggruppamento sarà applicabile a tutti gli altri corpi idrici appartenenti al gruppo. Questa soluzione, sebbene costituisca una strategia favorevole al contenimento delle risorse, contrasta con la possibilità di estendere le conoscenze su corpi idrici sicuramente interessati da pressioni antropiche e, soprattutto, con il fermo principio che ogni corpo idrico deve essere identificato in base alla propria "distinguibilità e significatività" (cfr. D. M. 131/08, all. 1 sez. B). Le Regioni, cogliendo più l'aspetto economico che quello della salvaguardia, potrebbero essere tentate di individuare un numero ridotto di siti da classificare che sarebbero destinati a produrre informazioni ridondanti e rappresentare per "procura" la qualità di altri corsi d'acqua che non verrebbero mai monitorati. Una possibile soluzione, in grado di coniugare la limitatezza delle risorse con la necessità di conoscenza, dovrebbe contemplare l'uso di un calendario che, a rotazione, consentisse di verificare lo stato ecologico di tutti i corpi idrici a rischio.

Nell'ambito del monitoraggio di sorveglianza e operativo i corsi d'acqua più a rischio sono privilegiati, con criteri di priorità per la realizzazione del monitoraggio, rispetto ai corpi idrici non a rischio. Colgo due aspetti della questione: uno riguarda il fatto che se ho la capacità di classificare a rischio o

probabile rischio un corpo idrico (magari in base ai dati scaturiti dal piano di tutela) dovrei anche avere la capacità di individuare subito misure di salvaguardia e valutare eventualmente con il monitoraggio il grado di risanamento raggiunto, con archi di tempo congrui ma non necessariamente prioritari (non credo nel monitoraggio fine a se stesso o come strumento per affrontare e risolvere problemi che invece dovrebbero essere oggetto di serie azioni di ripristino e salvaguardia). L'altro aspetto riguarda il fatto che tale strategia si traduce in un ulteriore rinvio della classificazione dei corpi idrici che potrebbero essere candidati allo stato elevato, con la reale possibilità di escluderli dalle azioni di salvaguardia che dovrebbero tutelarli adeguatamente da possibili turbative o modificazioni. Ribaltando la strategia, privilegiando cioè i corpi idrici non a rischio, si potrebbe da un lato fissare un'opzione di garanzia sugli ambienti da tutelare e dall'altro favorire l'individuazione dei corpi idrici di riferimento presenti nelle varie idroecoregioni.

Lo scenario che si prospetta sarà quindi ancora quello di mascherare i pochi tratti fluviali candidati ad occupare il livello ecologico elevato, peraltro attraverso la rigida selezione imposta dal principio "vinca il peggiore"? Credo proprio che si debba riflettere su queste considerazioni e sulla possibilità di dare spazio alle proposte espresse da Sansoni per valutare con una maggior coerenza lo stato ambientale delle acque superficiali ma, soprattutto, per realizzare i validi principi introdotti dalla Direttiva.

Bibliografia

DECRETO MINISTERIALE 16-6-2008, N. 131. M.A.T.T.M. Regolamento recante i criteri tecnici per la caratterizzazione dei corpi idrici

(tipizzazione, individuazione dei corpi idrici, analisi delle pressioni) per la modifica delle norme tecniche del decreto legislativo 3

aprile 2006, n. 152, recante: «Norme in materia ambientale», predisposto ai sensi dell'articolo 75, comma 4, dello stesso decreto.

- GAZZETTA UFFICIALE n. 187 del 11-8-2008 Serie generale - Suppl. ordinario.
- DECRETO 14 APRILE 2009, n. 56. M.A.T.T.M. Regolamento recante «Criteri tecnici per il monitoraggio dei corpi idrici e l'identificazione delle condizioni di riferimento per la modifica delle norme tecniche del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante Norme in materia ambientale, predisposto ai sensi dell'articolo 75, comma 3, del decreto legislativo medesimo». *G. U. n. 124 del 30-5-2009 - Suppl. Ordinario n. 83.*
- DIRETTIVA 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000. *Gazzetta Ufficiale n. L 327 del 22 dicembre 2000, pag. 0001-0073.*
- LEGGE DEL 10 MAGGIO 1976 n° 319. Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento. *G. U. 29 maggio 1976, n. 141.*
- NARDINI A., SANSONI G., SCHIPANI I., CONTE G., GOLTARA A., BOZ B., BIZZI S., POLAZZO A., MONACI M., 2008. Problemi e limiti della Direttiva Quadro sulle Acque. Una proposta integrativa: FLEA (FLuvial Ecosystem Assessment). *Biologia Ambientale*, **22** (2): 1-16
- SANSONI G., 2009. Direttiva 2000/60/CE e Fluvial Ecosystem Assessment. *Atti Corso di formazione "La fauna ittica dei corsi d'acqua"*, richiedibile a info@cisba.it