

PER L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA EUROPEA QUADRO SULLE ACQUE (2000/60)

Gruppo 183 -IEFE Bocconi- Legambiente

PER L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA EUROPEA QUADRO SULLE ACQUE (2000/60)	1
Premessa	2
Sostenibilità ecologica, economica e sociale	4
La Direttiva Quadro e l'Italia: siamo pronti ?	8
3.1 ASPETTI ISTITUZIONALI	8
3.2 IL BUONO STATO DELLE ACQUE SUPERFICIALI E SOTTERRANEE	12
3.3 ASPETTI ECONOMICI E FINANZIARI	14
3.4 SERVIZI IDRICI USI CIVILI	21
3.5 SERVIZI IDRICI AGRICOLI.....	25

Hanno contribuito al documento:

Michele Della Rocca, Franco Garufi, Giuseppe Gavioli, Antonio Massarutto, Bruno Miccio, Romano Pagnotta, Antonio Picchi, Stefano Picchi, Nicola Stolfi, Fabio Trezzini.

17 ottobre 2003

Premessa

In tutti i Paesi industrializzati le politiche idriche stanno progressivamente cambiando. In passato si perseguiva in prevalenza il rispetto, a volte solo formale, di una serie di standard predefiniti, riferendosi sostanzialmente alle azioni che determinano un impatto qualitativo e quantitativo sulla risorsa e imponendo al sistema socio-economico comportamenti e modalità cui adeguarsi. Oggi si afferma l'esigenza di una complessa gestione quali-quantitativa della risorsa improntata alla salvaguardia e alla coerente assunzione dei principi dello sviluppo sostenibile. Per altro è ormai più che noto che in Italia e nei Paesi del Mediterraneo ci si trova sempre più di fronte a situazioni di vera e propria carenza di acqua e comunque di una sua distribuzione ineguale, inefficiente, irrazionale, in corrispondenza di zone anche molto diverse tra loro dal punto di vista pluviometrico, con aree crescenti che subiscono un reale rischio di desertificazione.

Nella difesa dell'assetto idrogeologico, l'obiettivo più urgente resta quello di assicurare con rapidità a tutto il territorio nazionale un minimo di tutela unitaria ed uniforme, con riferimento specifico ai fenomeni idrogeologici. Ma, di fronte alla moltiplicazione delle situazioni di crisi, non ci si può limitare alla rincorsa delle emergenze delle calamità 'naturali'.

In particolare nella difesa del suolo, la prevenzione dalle calamità comporta la necessità di ripensare il territorio: la difesa del suolo è innanzitutto un uso corretto (sostenibile) del territorio e l'attività di pianificazione va connessa a misure atte a compensare i vincoli, ad incentivi per la delocalizzazione di manufatti, a iniziative in campo agricolo e ad interventi di riforestazione compensativa nei bacini idrografici, in modo da riequilibrare i finanziamenti verso prevenzione e intervento ordinario.

E' ormai più che evidente che identificare l'intervento a difesa dell'assetto idrogeologico con la realizzazione di opere non coglie l'efficacia degli interventi di tipo non strutturale come la razionalizzazione dell'uso delle risorse, mentre non è diffusa come dovrebbe la percezione concreta che la gestione controllata e organizzata del territorio è uno strumento formidabile per contrastare la sua sistematica occupazione, abusiva e non, laddove il controllo amministrativo si esercita, in mezzo a mille difficoltà, in modo inefficace.

Pesano ancora la parziale inadeguatezza delle misure di salvaguardia in generale e degli strumenti territoriali ed urbanistici in particolare, i vuoti di conoscenza dei fenomeni idrogeologici; e la insufficiente consapevolezza della stretta connessione esistente tra uso delle risorse e salvaguardia dell'ambiente.

Complessivamente, non è facile che tutela e limitazione della libertà di intervento raccolgano consensi tra le popolazioni o le categorie in qualche modo interessate o colpite. Le resistenze di dei settori della società civile che si sentono colpite ostacolano lo stesso processo di formazione delle decisioni, portando talora a determinazioni inefficace o tardive. Una pianificazione degli usi del suolo e dell'acqua però, che non tenga correttamente conto degli interessi in gioco e si affidi a soluzioni semplicemente imposte o di tipo prettamente vincolistico ha breve vita e scarsa utilità.

Gli obiettivi della Direttiva 2000/60 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, si inseriscono in quelli più complessivi della politica ambientale dell'Unione: per la tutela e miglioramento della qualità ambientale e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, sulla base: a) dei principi della precauzione e dell'azione preventiva; b) della riduzione –soprattutto alla fonte- dei danni causati all'ambiente e alle persone; c) del criterio ordinatore 'chi inquina paga'; d) dell'informazione e della cooperazione con tutti i soggetti interessati.

Obiettivo di fondo della Direttiva: mantenere e migliorare l'ambiente acquatico del territorio dell'Unione, attraverso misure integrate sugli aspetti qualitativi e quantitativi.

La Direttiva si ispira chiaramente alla definizione di uso sostenibile dell'acqua formulata nei principali documenti internazionali, dal capitolo 18 dell'Agenda21 (protezione delle acque) alla conferenza di Dublino del 1992 (dove viene fra l'altro sancito il principio dell'acqua come bene di rilevanza economica e sociale), al V Programma Quadro di azione ambientale dell'UE, fino alle recenti dichiarazioni comuni del summit di Johannesburg (2002) e del Forum Mondiale sull'Acqua di Kyoto (2003).

Nella prospettiva adottata da questi documenti, ed oggi universalmente accettata in termini generali, **l'uso sostenibile delle risorse idriche ha dunque a che fare sia con la preservazione del capitale naturale per le generazioni future (sostenibilità ecologica), sia con l'allocazione efficiente di una risorsa scarsa (sostenibilità economica), sia con la garanzia dell'equa condivisione e dell'accessibilità per tutti di una risorsa fondamentale per la vita e la qualità dello sviluppo economico (sostenibilità sociale).**

Ciò comporta un'innovazione sostanziale dei criteri di valutazione della "bontà" delle politiche idriche. Essa è incentrata su un approccio al concetto di "sostenibilità", che integra la componente ambientale (acqua come risorsa naturale fragile e preziosa, e come "capitale naturale critico"), la componente economica (acqua come risorsa scarsa da allocare tenendo presente il valore economico delle funzioni che essa può garantire) e la componente etico-sociale (acqua come bene essenziale di cui garantire l'accessibilità a condizioni eque e secondo un principio di solidarietà).

La Direttiva pone al centro dell'attenzione il tema della qualità dei corpi idrici, per i quali viene prospettato il raggiungimento di un "buono stato ecologico" entro il 2016. Questo tema si intreccia peraltro sia con le azioni di difesa dell'assetto idrogeologico, sia con la gestione quantitativa della risorsa. Questi due aspetti assumono peraltro nel nostro Paese un significato particolare, che trascende il legame con il tema della qualità, e che ne fa questioni di priorità e rilevanza almeno pari a quella della tutela qualitativa.

A loro volta, le politiche idriche e della difesa del suolo sono strettamente interrelate alla gestione complessiva del territorio e connesse alle politiche energetiche, industriali, agricole, di ricerca scientifica e tecnologica e fanno parte di un sistema complesso le cui diverse componenti non possono non condizionarsi reciprocamente e dinamicamente. E' pertanto necessario armonizzare ed integrare le politiche nazionali e locali nei settori della gestione delle risorse naturali, dell'acqua e del suolo, della valorizzazione di pratiche agricole compatibili, del turismo sostenibile, dell'educazione ambientale, della "industrializzazione" dei servizi integrati delle acque e dei rifiuti, della promozione di innovazioni tecnologiche e di sostegno all'occupazione.

Nonostante la crescita della normativa sulla pianificazione e l'avvio di piani e programmi settoriali, l'intensificazione delle calamità 'naturali' (grandi inquinamenti, alluvioni, prolungate siccità, incendi) *obbliga ad aggiornare le modalità di governo delle crisi, in particolare il rapporto tra l'attività ordinaria di prevenzione e quella dell'intervento proprio della Protezione civile.*

La via più facile, ma altrettanto illusoria e dannosa, si identifica nella cultura e nella pratica dell'emergenza' e dunque degli interventi di eccezione e di semplice riparazione dei danni, con l'effetto di moltiplicare, oltre ai costi umani, i costi economici e finanziari degli interventi. Quando invece si richiede –innanzitutto da parte dei soggetti della pianificazione - di riorganizzare la strumentazione di monitoraggio e controllo permanenti dell'attività di prevenzione di medio e lungo periodo, in grado di interagire con le funzioni proprie di intervento in tempo reale della Protezione civile (che sta qualificando la propria attività di istituto), nella chiarezza della distinzione delle competenze e delle responsabilità: condizione di efficacia specifica e di sistema, di ottimizzazione delle risorse umane e finanziarie.

Complessivamente, la qualità dello sviluppo e della modernità di un Paese, il livello di civiltà e sicurezza dei cittadini, sono sempre di più dipendenti da obiettivi comuni e da una pratica coordinata di tutela e impiego sostenibile delle risorse naturali e ambientali tra i soggetti

istituzionali e tecnici e con i soggetti sociali ed economici. Quando questo rapporto salta è l'intera economia nazionale a bloccarsi e i danni sono talmente ingenti da mettere seriamente in crisi qualsiasi bilancio dello Stato centrale, delle Regioni e degli Enti locali: i danni delle alluvioni e dei grandi inquinamenti e di quelli capillari diffusi ammontano annualmente a decine di miliardi di euro, senza confronto con gli stanziamenti delle risorse ricorrenti per la prevenzione e la messa in sicurezza delle popolazioni, o con l'entità delle recenti manovre finanziarie.

Pertanto si impone ormai in evidenza la necessità di assumere l'ambiente come fattore e misura costitutiva della contabilità ambientale, come parte integrante del bilancio nazionale e della sua modificazione.

Il presente documento aspira a contribuire al recepimento della Direttiva nell'ordinamento nazionale, sviluppando una riflessione sulle principali tematiche istituzionali, ambientali ed economico-gestionali interessate dalla riforma. Non viene qui proposta una riflessione circa l'adeguatezza del sistema delle infrastrutture e dei servizi idrici, non certo perché se ne disconosca l'importanza, ma perché si ritiene prioritario e massimamente urgente in questa fase procedere all'adeguamento più rapido possibile del sistema di governo e gestione dell'acqua, affinché questo possa poi procedere all'attuazione degli obiettivi e ai necessari interventi e adeguamenti.

Sostenibilità ecologica, economica e sociale

Come si è detto sopra, la Direttiva assume come obiettivo di riferimento la sostenibilità dell'uso dell'acqua: quanto alla dimensione ecologica (acqua come risorsa naturale scarsa e vulnerabile, da trasmettere integra alle generazioni future); economica (acqua come risorsa economica da allocare secondo principi di efficienza); etica (acqua come bene essenziale del quale garantire l'accessibilità secondo criteri di giustizia sociale). A questo scopo, la Direttiva dedica particolare enfasi all'introduzione di criteri di tipo "economico" nel processo di costruzione e valutazione delle politiche.

Questo principio è stato a volte frainteso come se si trattasse di "mercificare" la risorsa idrica e di valutare le politiche secondo criteri di tipo "commerciale"; più correttamente, esso dovrebbe essere inteso come esigenza di integrare una razionalità economica all'interno dei criteri che governano la pianificazione integrata; laddove "economica" non significa tanto e solo una mera attenzione alle variabili economiche in gioco (es. i costi dei servizi idrici), quanto piuttosto il riconoscimento che una risorsa scarsa non può assolvere a tutte le funzioni ambientali che i diversi attori sociali desidererebbero; la decisione relativa a quali funzioni privilegiare e quali sacrificare, così come quella relativa a quanto denaro pubblico investire per realizzare opere e servizi, deve seguire almeno fino a un certo punto un calcolo sociale di convenienza, basato sul confronto su un piano di parità dei costi e dei benefici sociali associati a ciascuna funzione. Questo criterio non può essere unico e universale, poiché l'acqua implica anche numerose dimensioni di valore non fungibili e non comparabili; ma non può nemmeno essere sistematicamente escluso.

La **sostenibilità ecologica** implica, in primo luogo, la garanzia delle funzioni ambientali irrinunciabili. Si tratta di un concetto che già contiene una dimensione economica, nella misura in cui l'individuazione delle funzioni ambientali realmente irrinunciabili è in realtà più problematica di quanto sembri a prima vista (per fare un solo esempio: il mantenimento di un regime adatto alla balneazione deve essere giudicato "irrinunciabile", e dunque garantito a ogni costo, oppure si tratta di un valore cui, almeno in linea di principio, la collettività può decidere di rinunciare in cambio di altri valori?).

Pragmaticamente, la Direttiva sceglie una definizione relativamente restrittiva di ciò che è irrinunciabile (il raggiungimento di uno stato “buono, ad esempio), riconoscendo implicitamente che ulteriori miglioramenti della qualità vanno soppesati confrontando i benefici con i relativi costi. La politica idrica del passato ha teso a ragionare in termini di “fabbisogno”, inteso come variabile indipendente da soddisfare, in funzione delle scelte in materia urbanistica e di politica industriale e agricola. Se si accetta una prospettiva economica, la domanda da soddisfare non è più data ma dipende dal confronto dei valori sociali associati alle varie funzioni ambientali, fra loro incompatibili.

Dal canto suo, **la dimensione economica della sostenibilità** ha implicazione soprattutto sull’esigenza di conservare e riprodurre il capitale di infrastrutture, e di governarne lo sviluppo sulla base di un confronto fra il valore delle funzioni ambientali rese disponibili e il costo sociale in termini di capitale e lavoro. La questione, in termini paradossali ma non troppo, è stata posta da autorevoli studiosi come Bernard Barraqué, con il motto secondo cui “non è l’acqua ad essere scarsa, ma il denaro”. A un costo magari elevato ma non infinito, l’acqua potrebbe essere resa disponibile in ogni momento e in ogni luogo, dal momento che le riserve di acqua dolce a livello mondiale eccedono largamente ogni ipotizzabile uso. Il punto è che il costo che si dovrebbe sostenere, in termini di lavoro e capitale da destinare ad altri impieghi socialmente utili, eccede il valore sociale della maggior parte degli usi. Dunque, da questo principio discende in primo luogo l’esigenza di affrontare la programmazione delle opere idriche in una logica di analisi costi-benefici che non dia per scontati i “fabbisogni”, ma confronti piuttosto il costo sociale dei servizi con i benefici corrispondenti alle funzioni ambientali aggiuntive che si rendono disponibili; ma, più in generale, discende il principio in base al quale, di norma, devono essere gli stakeholder titolari di queste funzioni ambientali a sopportarne il costo.

Del resto, non si tratta solo di un principio etico, ma anche sostanziale: la crisi della finanza pubblica ha messo in discussione le forme tradizionali di finanziamento del settore, e con queste una logica esclusivamente infrastrutturale, supply-side, delle politiche idriche.

I principi delle sostenibilità ambientale ed economica trovano peraltro un limite nel terzo “corno” della sostenibilità, ossia **la dimensione etico-sociale**. L’acqua è, oltre che un patrimonio naturale e una risorsa scarsa con valore economico, anche un bene essenziale per la vita e per tutti i processi produttivi. La soddisfazione della domanda di acqua, almeno entro certi limiti e per certe funzioni, dovrebbe essere garantita a tutti, a condizioni economiche che non la rendano un “bene di lusso”. Allocare l’acqua secondo un principio di costo e beneficio sociale, in altre parole, è la negazione del principio evangelico del “dare da bere agli assetati”. Ancora una volta, sono evidenti gli enormi problemi definatori relativi alla definizione di “bisogno”: ad esempio, anche a voler considerare l’uso civile come un “bisogno primario”, deve questo giudizio valere anche per le piscine, le seconde case, i villaggi turistici, l’innaffiamento dei giardini ?

Altrettanto evidente è il fatto che anche volendo far rientrare il “diritto all’acqua” fra i diritti che qualificano la cittadinanza e fanno parte del sistema di sicurezze garantito dal welfare state, l’accessibilità dell’acqua per i bisognosi potrebbe essere garantita ugualmente bene erogando l’acqua a prezzo “politico” oppure tariffandola al suo costo reale, ma attribuendo selettivamente alle categorie più deboli dei diritti di acquisto a condizioni agevolate. Ancora più problematica è l’individuazione di dimensioni “meritorie” negli altri usi dell’acqua, come l’irrigazione (laddove il “diritto all’acqua” viene invocato in nome dell’esigenza di garantire condizioni economicamente sostenibili all’agricoltura delle regioni aride) o l’industria (es. il tipico contrasto fra l’esigenza di far carico all’industria dei costi di depurazione e il ricatto occupazionale, particolarmente nelle situazioni più marginali).

La sostenibilità rappresenta dunque un compromesso fra la necessità “etica” di non lasciare insoddisfatta la domanda d’acqua e quella di non incoraggiare modelli insediativi e produttivi eccessivamente dissipativi nel consumo d’acqua, o che richiedano costi eccessivi per approntare i relativi servizi.

Introdurre questo insieme di principi nella pianificazione delle risorse idriche (e, analogamente, della difesa del suolo) rappresenta dunque un notevole salto, anche culturale, rispetto a un passato in cui la selezione degli obiettivi e le modalità allocative risultavano da un complesso mix di diritti ereditati dal passato, discrezionalità del *policymaker*, opacità dei costi scaricati sulla finanza pubblica. Si comprende dunque facilmente come l’introduzione di un modello di governance orientato alla sostenibilità non possa essere confuso come un esercizio di ottimizzazione tecnica, ma al contrario solleciti l’integrazione dei punti di vista dei diversi stakeholder attraverso un processo di *policy* aperto e trasparente.

Il sistema di pianificazione che si è evoluto nel nostro Paese si caratterizza, da un lato, per la sostanziale discrezionalità pubblica nell’individuazione delle priorità allocative e per la chiusura auto-referenziale della valutazione delle politiche; dall’altro, per la sostanziale esclusione di criteri e principi di razionalità di tipo economico, in favore di una visione delle politiche idriche dominata dall’idea di “fabbisogno” come variabile esogena da soddisfare ad ogni costo (prevalentemente a spese pubbliche) e di un approccio dominato dalla logica supply-side, che assume i fattori di pressione (consumo di acqua, uso del suolo, carico inquinante) come dei dati imm modificabili.

Alcuni di questi principi sono già stati anticipati nel Dlgs 152/99, in particolare il contributo della valutazione economica al quadro conoscitivo e la valutazione costi-efficacia; tuttavia, le Regioni sembrano poco attrezzate, in primo luogo “culturalmente”, per cogliere l’importanza di questa novità; si tende per lo più a vedere l’analisi economica come un processo valutativo giustapposto e indipendente; troppo spesso ridotto a una mera contabilità dei costi o a un esercizio di reperimento delle fonti finanziarie.

Insomma, gli indicatori economici devono invece entrare a far parte di un processo di valutazione integrato, finalizzato a supportare il processo decisionale sia con riferimento alle misure di tipo infrastrutturale sia, soprattutto, di quelle finalizzate alla riduzione dei prelievi e alla riduzione dei carichi inquinanti

La Direttiva, in particolare, sottolinea l’importanza dell’introduzione di criteri di tipo economico, che devono andare a supportare in particolare:

- L’elaborazione del quadro conoscitivo:
 - Analisi economica degli usi: si tratta di caratterizzare le diverse “funzioni ambientali” che la collettività associa ai diversi corpi idrici, selezionando gli indicatori (monetari e non) che ne descrivano il “valore” per la collettività
 - Analisi delle tendenze a medio-lungo termine dei principali fattori di pressione, dai quali si origina la domanda di “funzioni ambientali”
 - Analisi delle modalità di copertura dei costi dei servizi idrici e degli usi dell’acqua: si tratta qui di comprendere come sono ripartiti i costi (industriali e ambientali) che la collettività sostiene per garantire le diverse funzioni ambientali
- La selezione delle misure atte a conseguire almeno gli obiettivi minimi
 - Effetto dell’introduzione del “full-cost recovery” sulla domanda per le diverse funzioni ambientali e sull’accessibilità dell’acqua per i diversi utilizzatori
 - Analisi costi-efficacia riferita agli obiettivi minimi (es. raggiungimento del livello “buono” al 2016 per tutti i corpi idrici superficiali): l’obiettivo è quello di confrontare fra loro le diverse azioni in modo da minimizzare il costo complessivo

- Individuazione delle situazioni in cui l'elevata compromissione di origine naturale o antropica rende "troppo costoso" il raggiungimento degli obiettivi minimi nei tempi stabiliti
- Analisi costi-benefici dell'introduzione di ulteriori funzioni ambientali oltre a quelle minime, in relazione alle misure alternative
 - Analisi delle misure infrastrutturali aggiuntive
 - Analisi delle misure che mirano a una riduzione dei fattori di pressione
 - Valutazione dei benefici aggiuntivi correlati a destinazioni d'uso più esigenti (es. balneazione)
- Supporto dei processi decisionali partecipativi
 - Implementazione degli indicatori di valutazione economica nel processo decisionale
 - Definizione di schemi istituzionali, meccanismi operativi e di sistemi di supporto della partecipazione.

Coerentemente con questo schema di ragionamento, **una valutazione della sostenibilità deve assicurare, nello stesso tempo, che la risorsa idrica sia in grado di soddisfare il maggior numero di funzioni ambientali senza sacrificare la sua riproducibilità nel lungo termine e senza pregiudicare l'accessibilità alla risorsa da parte degli usi individuati come meritevoli di tutela (a partire da quello idropotabile)**. La valutazione della sostenibilità ambientale, economica e sociale, si può dunque impostare secondo questo schema logico:

- individuazione di obiettivi di sostenibilità ecologica che mirino a preservare le funzioni ambientali dei corpi idrici per tutti quegli usi (diretti o indiretti) nei quali la risorsa naturale non è sostituibile da capitale fisico
 - una base di partenza può essere rappresentata dagli "obiettivi minimi", quali quelli già stabiliti dal Dlgs 152/99 e dalla Dir. 2000/60: mantenimento di un regime idrico compatibile con la tutela degli ecosistemi, raggiungimento della classe "buona", protezione dall'inquinamento delle falde sotterranee profonde etc
 - Obiettivi ulteriori potrebbero essere assunti sulla base di una valutazione del valore sociale delle funzioni ambientali rese disponibili confrontato con il costo (in termini di risorse economiche e in termini di sottrazione di acqua e suolo ad altri usi produttivi).
 - A questo scopo, occorre individuare prioritariamente le funzioni ambientali potenzialmente esercitate dalla risorsa idrica e quelle che non possono essere soddisfatte dato l'attuale sistema di infrastrutture
- Individuazione degli interventi antropici (nuove infrastrutture, investimenti, misure di demand management etc) che potrebbero rendere disponibili altre funzioni ambientali
 - Per ciascuna di queste alternative è necessario stimare un costo comprensivo di tutte le componenti di breve e lungo periodo, diretto e indiretto
 - Nello spirito della l.36/94, del Dlgs 152/99 (cd Galli) e della Dir. 2000/60, questo costo deve essere imputato agli utilizzatori dell'acqua secondo la logica del polluter-pays principle (fatte salve eventuali componenti di "bene pubblico" da individuare caso per caso e che potrebbero giustificare un contributo integrativo della finanza pubblica
 - Occorre anche considerare – in particolare per le misure di "demand management" – che il costo delle azioni può non manifestarsi in un costo aggiuntivo (nuovi interventi da realizzare) ma piuttosto in una mancata opportunità di sfruttare la risorsa (es. minori superfici irrigate).
- Valutazione dell'impatto in termini di accessibilità dell'acqua e dei servizi idrici
 - Il prezzo finale dell'acqua così determinato esclude qualche consumatore "meritorio" (es. fa diventare l'acqua un "bene di lusso" per alcune categorie più deboli)?
 - Il fatto di imputare il costo pieno a tutti gli utilizzatori fa sì che la domanda di alcuni utilizzatori si riduca o scompaia (es. usi industriali, usi irrigui) ?
 - Esistono modelli e schemi di finanziamento alternativi che permettano di ridurre almeno in parte il carico sulle tariffe senza tradire la logica del polluter-pays principle ?

Lo schema logico è circolare: ogni risorsa idrica implica una certa “carrying capacity”, corrispondenti all’insieme di funzioni ambientali che essa è in grado di supportare; questa carrying capacity può essere incrementata con l’intervento antropico (es. un depuratore rende un corso d’acqua compatibile con una maggiore popolazione equivalente rispetto a un fiume nel quale gli scarichi vengano riversati direttamente), ma questo intervento comporta dei costi che devono essere sopportati in qualche modo; qualora un certo intervento artificiale non sia sostenibile in termini finanziari (ossia, se il suo costo è eccessivo rispetto alla disponibilità a/possibilità di pagare), ne conseguirebbe che quell’intervento non supererebbe il test di sostenibilità: dunque, da questo discenderebbe anche l’esigenza di ridurre il carico antropico (le funzioni ambientali di quel corpo idrico per le quali vi sia una domanda), o ridirigendo la domanda verso altri corpi idrici, o sacrificando quelle funzioni ambientali.

La Direttiva Quadro e l’Italia: siamo pronti ?

3.1 ASPETTI ISTITUZIONALI

Sul versante della legislazione

Nel nostro Paese, soprattutto nell’ultimo quindicennio abbiamo avuto una intensa produzione legislativa: a partire dalla **legge-quadro di riforma 183/89**, nominalmente circoscritta alla organizzazione della difesa del suolo, in realtà comprensiva e in termini integrati della **difesa dell’assetto idrogeologico, delle acque e della loro qualità a scala di ecosistema di bacino e non per confini amministrativi: attraverso la forma della cooperazione tecnica e istituzionale delle Autorità di bacino.**

Con lo stesso criterio ordinatore vanno regolati il governo sostenibile delle acque, tra disponibilità e impieghi e la riorganizzazione dei servizi idrici, a partire da quelli ad uso civile, la legge 36/94.

Con la 183/89 si assume, nell’ambito di una innovativa forma di cooperazione-concertazione tecnica-istituzionale tra Stato centrale e Regioni, il metodo della pianificazione dei bacini idrografici, considerati come unità di analisi ambientale, territoriale ed economica e, quindi, produttiva e sociale. Con la 36/94, vengono definite le principali condizioni per garantire a ogni cittadino un servizio idrico efficiente, acqua pulita, buona e a costo contenuto; cominciando a intaccare abusi e sprechi, affermando la pubblicità di tutte le acque e l’obbligo di assicurare la riproducibilità della risorsa.

Più di recente, il **DLGS 152/99** sulla gestione e tutela delle acque dall’inquinamento: se arriva in ritardo nell’applicazione delle Direttive comunitarie sul trattamento delle acque reflue urbane (271/91) e sulla protezione delle acque dall’inquinamento dai nitrati provenienti da fonti agricole (671/91), per altri aspetti anticipa –come si è detto- alcuni aspetti della Direttiva 2000/60.

Anche se, **il rapporto che si è venuto instaurando tra gli obiettivi fissati congiuntamente in sede di Autorità di bacino (dove esistono), formate innanzitutto dalle Regioni di pertinenza, e i piani di tutela delle acque di ciascuna Regione (art 44) determinano discrasie, che svuotano lo stesso ruolo ordinatore della pianificazione di bacino**, soprattutto se si vuole affrontare realmente un governo delle acque secondo la logica di bilancio quali-quantitativo della risorsa tra disponibilità e impieghi, sempre più concorrenti.

Adesso, **la Direttiva-quadro 2000/60** sulle acque afferma con chiarezza la logica di bilancio, sostenuto dalla distribuzione dei costi tra i diversi impieghi; e mette in risalto l’influenza che costi, canoni e tariffe hanno nei confronti di una corretta gestione della risorsa idrica.

Complessivamente, il quadro normativo è ancora assai complesso e frammentato, per essere stato integrato da continue aggiunte e modificazioni sopravvenute soprattutto negli ultimi trenta anni. Il legislatore è intervenuto a più riprese, oltre che sulla base di direttive comunitarie (come si è visto), sulle acque di balneazione e destinate al consumo umano, sulle acque minerali, sulla tutela del mare, sulle tariffe e sulla gestione dei servizi idrici e di depurazione, sulla liberalizzazione del mercato, sulla distribuzione di competenze tra Stato e Regioni.

Le norme finalizzate alla tutela della risorsa idrica e alla salvaguardia ambientale più complessiva si sono sovrapposte ad un sistema legislativo che interveniva sull'uso delle acque principalmente per incentivarlo e con lo scopo di massimizzarne la produttività. Questo ampio corpo normativo non è stato e non è di agevole applicazione, vi sono ancora diffuse inadempienze e forti resistenze e pertanto **appare matura –soprattutto alla luce dell'applicazione della Direttiva 2000/60- una razionalizzazione normativa delle attestazioni raggiunte, anche in Testi unici: senza mescolanze di disposizioni specifiche immediatamente operative (improprie in una legge di delega) e secondo criteri chiaramente definiti, come prevede la Costituzione: per non lasciare spazio alla adozione di provvedimenti discrezionali di attuazione, purtroppo ampiamente possibili con l'attuale proposta di delega in discussione al Parlamento.**

Autorità di bacino e distretti idrografici

Entro il prossimo dicembre, gli Stati dell'Unione europea devono individuare “i singoli bacini idrografici presenti nel loro territorio e, ai fini della presente direttiva, li assegnano a singoli distretti idrografici. Ove opportuno, è possibile accomunare in un unico distretto bacini idrografici di piccole dimensioni e bacini a dimensioni più grandi, oppure unificare piccoli e bacini limitrofi” (art 3).

Ai fini della direttiva, **“gli Stati membri possono individuare quale autorità competente un organismo nazionale o internazionale esistente” (art 3, n.6): nel nostro ordinamento, da identificare nelle Autorità di bacino di rilievo nazionale,** esistenti dal '90 e comprensive della tutela e regolazione integrate degli usi di acqua e suolo.

Per individuare le Autorità degli altri distretti idrografici, si può procedere attraverso l'accorpamento di bacini contigui o interconnessi (attualmente i bacini regionali e interregionali), sulla base di proposte aperte, da definire in sede di Conferenza Stato/Regioni e in termini temporali perentori (massimo, entro il 2004). Una modalità che farebbe leva su alcuni processi avviati, nel Sud, almeno in accordi di programma¹; e potrebbe partire dalla ricognizione delle scelte definite nel '91².

Questo tipo di scelta richiede fin d'ora l'esercizio di una responsabilità diretta e sollecita una capacità di iniziativa -coordinata per gruppi di bacini di pertinenza- innanzitutto delle Regioni, le cui competenze sono accresciute, in particolare dopo la riforma del titolo V della Costituzione; e

¹ L'Accordo di programma tra le Regioni Basilicata/Puglia/Ministero LLPP del 5 agosto 1999, in attuazione dell' art 17 della legge 36/94, prevede la formazione di due Autorità di bacino rispettivamente per i bacini ricadenti in prevalenza nel territorio di ciascuna Regione, secondo le finalità e le strutture previste dalla legge 183/89 e di un'Autorità di governo della risorsa idrica per l'attuazione dell'Accordo.

² Il DPR 24 gennaio 1991, n.85 prevedeva l'organizzazione del Servizio Idrografico e Mareografico per 12 Compartimenti idrografici: Po (con recapito a Parma); bacini veneti (a Venezia); bacini dal Reno al Tronto (a Bologna); dal Salinello al Fortore (a Pescara); dal Fortore al Lato (a Bari); bacini calabresi e potentini (a Catanzaro); dal Garigliano al Bussento (a Napoli); Tevere e bacini minori (a Roma); dal Serchio all'Albegna (a Pisa); bacini liguri (a Genova); bacini siciliani (a Palermo); bacini sardi (a Cagliari).

La prima delimitazione del territorio per bacini idrografici, invece che per confini amministrativi, e il loro accorpamento in 10, risalgono alla Commissione De Marchi, che proponeva l'estensione dei due Magistrati alle acque esistenti (per il Po e alle acque di Venezia) a tutto il territorio nazionale e lo strumento del piano di bacino “per la difesa idraulica e del suolo, come per l'utilizzazione delle acque superficiali e sotterranee a qualunque fine, e la tutela di esse contro l'inquinamento” (Commissione interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo, Proposte e considerazioni conclusive, Roma 1970, pagg 881-2).

porterebbe finalmente a **disciplina omogenea tutti i bacini del territorio nazionale**, superando l'anomala e inefficace tripartizione attuale tra bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale.

Dal punto di vista dell'assetto istituzionale, va approfondita l'adeguatezza delle attuali Autorità di bacino rispetto alla previsione di creare il distretto idrografico quale "principale unità per la gestione dei bacini idrografici".

Oggi, le Autorità di bacino sono sostanzialmente organi di pianificazione e non di gestione, sia in riferimento ai bacini in quanto tali, sia in riferimento alle risorse idriche. Questa considerazione comporterà un non facile processo di riorganizzazione amministrativa e funzionale che dovrà potenzialmente coinvolgere un numero rilevante di organismi che attualmente detengono competenze in merito alla gestione delle risorse idriche (le stesse Regioni: oltre ai Consorzi di bonifica, enti irrigui, aziende speciali, ecc).

Rispetto alla formulazione dei **Piani di gestione** previsti dalla Direttiva 2000/60 (art 13 e allegato VII della stessa Direttiva), appare **razionale ed efficace mantenere nel nostro ordinamento la distinzione-interazione (propria della 183/89) tra attività di piano e programmazione, rispettivamente in capo all'Autorità di bacino e alle Regioni che la costituiscono. A sua volta va definita la distinzione tra azione di governo e gestione dei servizi**, in evoluzione anche in Italia: esplicita nei servizi acquedottistici, di fognatura e depurazione (l.36/94), mentre resta sostanzialmente invariata a livello nazionale l'assetto dei servizi irrigui, rispetto alla disciplina del RD 215/1933 (cd Serpieri); qualche innovazione in alcune legislazioni regionali.

Inevitabilmente, il lungo e disordinato processo storico che ha generato le competenze amministrative in materia di acqua e suolo ha determinato un rilevante numero di soggetti detentori delle attribuzioni più diverse. La caratteristica più evidente del sistema è proprio quella che deriva da un'impostazione fortemente settoriale. Con riferimento a ciascuno degli usi più rilevanti della risorsa, come a ciascuna delle problematiche di governo più importanti, si è consolidato un particolare sistema di azione ed un corrispondente riferimento amministrativo, sia a livello centrale che a livello regionale.

A livello centrale, i potenziali conflitti di competenza e la tendenza ad operare senza un effettivo coordinamento, che hanno storicamente contrapposto il Ministero dell'ambiente e quello dei lavori pubblici, sono stati mitigati in parte dalla creazione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e di quello delle Infrastrutture e dei Trasporti, anche se ancora non mancano ambiguità, sovrapposizioni e separazioni artificiose.

Appare allora indispensabile rafforzare la titolarità di coordinamento di indirizzo vincolante e la strumentazione di monitoraggio e controllo strumentali alla pianificazione di competenza delle Autorità di bacino: "organismi di cooperazione tecnico-istituzionale"³, innanzitutto delle Regioni che le costituiscono, assieme alla rappresentanza del Governo nazionale (tuttora quantitativamente esorbitante).

*Si tratta di una condizione condizione di chiarezza istituzionale e soprattutto di efficacia del governo per ecosistemi, rilanciato dalla Direttiva 2000/60. Per tutte, **la necessità di attrezzare le modalità di governo della risorsa idrica –superficiale e sotterranea connessa- secondo i criteri del bilancio quali-quantitativo tra disponibilità della risorsa e impieghi nei diversi comparti: possibile solo a scala di ecosistema di bacino. Il riordino e la regolazione delle concessioni di derivazione e la stessa dimensione dei canoni relativi sono il punto discriminante della credibilità ed efficacia di ogni volontà e programma di governo sostenibile della risorsa, in particolare a fronte dell'attuale distribuzione dei poteri in materia.***

Qui, le Regioni hanno titolarità primaria (art 86, DLGS 112/98: cd Bassanini) e dunque sono chiamate a promuovere congiuntamente il riordino necessario, in sede di Autorità di bacino. La revisione delle concessioni deve avere carattere sistematico: sia per evitare contenziosi connessi a specifici impegni convenzionali, sia per riconsiderare complessivamente gli equilibri tra gli usi.

³ Per tutte, all'indomani della approvazione della legge 183/89, la sentenza della Corte costituzionale n.85 del 20-26 febbraio 1990, in GU 7 marzo 1990, 1° serie speciale n.10.

Informazione e processi decisionali partecipativi

“Gli Stati membri promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all’attuazione della presente direttiva, in particolare all’elaborazione, al riesame e all’aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici. Gli Stati membri provvedono affinché, per ciascun distretto idrografico, siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazione del pubblico, inclusi gli utenti... (e) per garantire l’attiva partecipazione e la consultazione, gli Stati membri concedono un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte sui documenti in questione” (art 14, nn 1 e 2 della Direttiva).

Quanto alla informazione: in Italia, pur essendo astrattamente riconosciuto il diritto di accesso dei cittadini, a partire dagli utenti, come condizione di trasparenza, di garanzia individuale, di controllo sociale e di esercizio di responsabilità, la realtà vede tuttora la prevalenza delle attività di comunicazione in una sola direzione, da parte delle istituzioni e dei gestori dei servizi; e in netta prevalenza di tipo promozionale. La stessa introduzione delle Carte dei servizi resta nella stragrande maggioranza dei casi puramente nominale, soprattutto da parte degli esercenti dei servizi idrici ad uso civile⁴.

Quanto alla partecipazione alla gestione: se si vuole realizzare un uso sostenibile della risorsa, e dunque un suo governo corretto ed efficace, la formazione delle decisioni e la loro realizzazione richiedono di coinvolgere pienamente gli stakeholder, sulla base del riconoscimento comune delle condizioni di sostenibilità della risorsa –e delle stesse modalità di regolazione dei conflitti- cui ricondurre le scelte; e dell’interesse convergente a farlo.

Adesso, la Direttiva 2000/60 sancisce la fine del modello decisionale di tipo ‘tecnocratico’ e top-down e pone le basi per la responsabilizzazione, a vari livelli, degli attori sociali nella definizione e nella messa in opera della politica idrica.

E’ importante sottolineare la connessione del tema “partecipazione” con quello della pianificazione in senso “tecnico”, per almeno due ragioni.

La prima: l’approccio orientato al recettore e non più al singolo scarico legittima il soggetto di pianificazione all’uso di strumenti molto più discrezionali rispetto al passato, nel senso che ha la possibilità di trattare diversamente casi simili (es. imprese che scaricano reflui simili), in funzione del fatto che gli scarichi recapitano in un corso d’acqua o nell’altro. Il consenso necessario per attuare un piano siffatto non può essere facilmente garantito dai tradizionali meccanismi di legittimazione tipici dei processi interni all’amministrazione pubblica, e richiedono l’adozione di un quadro di aperta concertazione con le diverse categorie interessate, sulle quali presumibilmente verranno scaricati costi e benefici piuttosto differenti. Questo vale in particolare per le misure di demand management e/o per l’individuazione di specifiche destinazioni d’uso.

La seconda: il processo di attribuzione di valore alle diverse funzioni ambientali è reso problematico sia dalla maggiore o minore fungibilità della funzione in sé (es. quanto vale davvero per un agricoltore poter disporre di acqua per irrigazione) sia il fatto che essa debba essere per forza ottenuta da un certo corpo idrico (es. quanto vale davvero per un agricoltore poter utilizzare proprio il fiume x o la falda y per approvvigionarsi). Simili considerazioni possono entrare nel processo decisionale solo se a rivelarle sono gli stakeholder medesimi: un processo di tipo aperto e partecipato può sperare di essere più efficace di un approccio tradizionale, sia nel fare emergere le reali dimensioni delle varie “governance issues”, sia lo spazio per eventuali soluzioni vantaggiose per tutti (win-win solutions).

La partecipazione degli stakeholder può essere intesa – ai sensi della recente Convenzione di Aarhus, cui la Direttiva chiaramente si ispira – sia come un modello di trasparenza e accountability nei confronti dell’opinione pubblica, sia come reale coinvolgimento nel

⁴ Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche, Relazione annuale al Parlamento 2002 (luglio 2003), pagg 29-30.

processo decisionale, con funzioni meramente consultive, oppure deliberative, o ancora attraverso la vera e propria delega di funzioni decisionali o attuative a soggetti espressi dagli stakeholder.

Il nostro Paese sta muovendo i primi passi in questa direzione, non certo agevolato da una tradizione che vede la partecipazione essenzialmente come lobbying e come coinvolgimento del tutto informale, nel quadro di un processo decisionale almeno formalmente ispirato a logiche di tipo top-down. Ciononostante, istituti partecipativi nel senso appena visto sono presenti da lungo tempo nel nostro ordinamento, dalla consultazione delle parti interessate prevista nell'istruttoria delle concessioni di derivazione fin dal Testo Unico del 1933 e prima, all'istituto dei Consorzi di bonifica, non a caso mutuato dal contesto istituzionale centro-europeo. Più di recente, sono stati avviati esperimenti di consultazione organizzata e permanente degli stakeholder (es. il Comitato di consultazione per l'attività di piano, istituito dall'Autorità di bacino del Po⁵) e di deliberazione concertata (es. i "contratti di fiume" promossi dalla Regione Lombardia); lo stesso meccanismo delle Agende 21 locali dedica al tema delle risorse idriche un'attenzione cruciale.

Tuttavia queste esperienze risultano essere ancora deboli e poco diffuse; ma soprattutto, a sminuirne l'efficacia e il reale peso, gioca la loro scarsa integrazione con il processo valutativo e decisionale. **Un grande salto culturale che la Direttiva promuove è proprio quello di concepire la valutazione socio-economica non come mero strumento tecnico a disposizione del policymaker, in aggiunta agli altri di cui già dispone; ma appunto, come supporto a processi di policy aperti, trasparenti e partecipati.** Questo sollecita a raccogliere le informazioni, costituire le basi di dati e gli strumenti di valutazione in modo il più possibile aperto a un successivo utilizzo nell'ambito di processi decisionali partecipati e concertati, ponendosi come obiettivo l'accessibilità e l'utilizzabilità da parte degli stakeholder, puntando alla generazione di un quadro condiviso – e necessariamente evolutivo, in funzione del progredire delle conoscenze e del convergere delle diverse visioni e rappresentazioni.

3.2 IL BUONO STATO DELLE ACQUE SUPERFICIALI E SOTTERRANEE

Il raggiungimento del buono stato di qualità delle acque superficiali e sotterranee (art 4 Direttiva), così come definito dalla WFD (Water Framework Directive), richiede nella grande maggioranza dei casi, l'adozione di una serie di interventi, definiti nelle modalità e successione, atti a migliorare l'attuale livello qualitativo dei corpi idrici nazionali.

Per la corretta applicazione della Direttiva occorre prioritariamente definire lo stato di qualità delle acque (cioè classificarle a seguito di monitoraggio) e, successivamente, riportare tali acque ad uno stato di qualità buono con interventi che saranno tanto più onerosi quanto maggiore sarà il divario tra lo stato che si è determinato e quello corrispondente a buono.

Dal punto di vista scientifico, sono state evidenziate talune criticità che possono rendere difficoltosi questi passaggi. In particolare, in fase di avvio della applicazione, si dovrà procedere alla definizione delle condizioni di riferimento (cui corrisponde il buono stato di qualità) in rapporto al quale andranno calibrati gli interventi, e successivamente si dovranno scegliere gli indicatori di qualità attraverso i quali stabilire il grado di compromissione di un ecosistema.

La individuazione delle condizioni di riferimento -su cui basare la classificazione- la preliminare definizione delle differenti tipologie di corpo idrico nell'ambito delle varie ecoregioni in cui è stato suddiviso il territorio europeo.

⁵ Il Comitato di consultazione per l'attività di piano, promosso nel '94 dall'Autorità di bacino del fiume Po, è costituito dalle rappresentanze degli enti locali e degli enti parco, delle associazioni sociali, economiche, ambientaliste, dei Consorzi di bonifica e dell'ENEL.

Una prima indicazione di massima sul coinvolgimento di cittadini, associazioni, soggetti interessati, nelle Considerazioni conclusive (Indirizzo 20) del Comitato paritetico di camera dei deputati e Senato per l'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo (Commissione Veltri): Atti, Senato della Repubblica, 1998, tomo 1, pag 44.

Tali tipologie possono essere definite usando due metodi che la WFD definisce *sistema A* (piuttosto semplice da adottare in quanto considera solo altitudine, dimensione composizione geologica del bacino) e *sistema B* (più complesso in quanto richiede la conoscenza di numerosi fattori fisici e chimici che determinano le caratteristiche del corpo idrico e che possono influenzare struttura e funzione delle popolazioni biologiche).

Il primo sistema è rigido e omologa situazioni diverse (ad esempio non è in grado di discriminare tra un fiume delle isole e un fiume padano); il secondo è più flessibile e può essere modellato in funzione delle specificità del territorio. L'adozione del sistema A può, in alcuni casi, rendere impossibile la definizione delle condizioni di riferimento. Per l'Italia non è ancora chiaro quale sarà il sistema scelto. E' questo un problema particolarmente rilevante non solo per l'Italia, ma in genere per i paesi del sud Europa, mentre lo è meno per i Paesi dell'Europa centrale e settentrionale in cui le caratteristiche del territorio risultano essere più omogenee;

Per **definire le condizioni di riferimento relative alle differenti tipologie di corpo idrico individuate**, è necessario avere ambienti non sottoposti ad antropizzazione che costituiscano l'equivalente di quello che nell'analisi chimica rappresenta il bianco. In Italia, ma anche in molti altri paesi europei, tali ambienti non sono sempre disponibili. E' quindi previsto che le condizioni di riferimento possano essere definite sulla base di una modellizzazione. Perché ciò possa essere fatto si rende necessario disporre di una serie di informazioni che al momento, in Italia, è buona per i *laghi* (limitatamente però agli aspetti chimici e per una piccola percentuale per quelli biologici), discreta per i *fiumi* (con indicazioni anche sugli aspetti biologici), completamente assente per le *acque di transizione*. Peraltro, anche i dati biologici esistenti per i fiumi, sono stati raccolti ed esaminati con modalità tali da renderli scarsamente fruibili ai fini del loro utilizzo ai fini della direttiva.

Una possibile soluzione potrebbe pertanto essere quella di considerare, ove non sia possibile fare diversamente, come condizione di riferimento non l'intervallo tra high/good status, ma quello tra good/moderate status. In questo modo, per esempio, potrebbero essere definite la quasi totalità delle situazioni esistenti nel bacino padano. Per i laghi, invece, esistono problemi di definizione delle condizioni di riferimento nelle regioni insulari dove altresì il problema maggiore è quello dei "corpi idrici artificiali o fortemente modificati" che richiederebbero descrittori relativi a una delle categorie di acque superficiali naturali maggiormente somiglianti a quelli artificiali, ben difficilmente riscontrabili in tutta l'area mediterranea.

La definizione delle classi di qualità deve essere fatta in stretta relazione con l'attività di intercalibrazione prevista dalla WFD. Per la scelta dei siti su cui effettuare tale esercizio è richiesta tutta una serie di informazioni che, nel nostro Paese, al momento non sono disponibili o sono disponibili in maniera dispersa tra varie istituzioni.

La scelta e l'uso di opportuni indicatori sono un altro fondamentale aspetto a cui è legato il successo nell'applicazione della WFD. La scelta di tali indicatori deve essere considerata strategica e necessita di un solido background scientifico. **Il confronto tra gli indicatori -principalmente di natura biologica, richiesti dalla WFD- con quelli per i quali esistono metodi standardizzati o ampiamente utilizzati in Italia delle informazioni disponibili per i corpi idrici italiani, mostra un gap impressionante che può essere colmato solo con una azione incisiva che veda coinvolti istituzioni scientifiche, organi tecnici di controllo, autorità preposte alla gestione delle risorse idriche.**

L'approccio attualmente seguito in Italia (previsto dal D. L.vo 152/99) per definire le differenti classi di qualità non potrà essere utilizzato nel momento in cui verrà recepita la WFD. Lo stesso si basa infatti su una definizione di classi di qualità statica, non variabile cioè in relazione alle differenti tipologie di corpo idrico e, soprattutto, basato in maniera solo parziale su caratteristiche biologiche, che dovrebbero rappresentare invece l'elemento di fondo su cui definire lo stato di qualità dei corpi idrici;

Da quanto sopra rappresentato, emerge una situazione che pone il nostro Paese in una situazione oggettivamente difficile nell'espletare i differenti compiti connessi alla definizione delle condizioni

di riferimento in relazione alle quali andranno successivamente definite le classi di qualità dei corpi idrici nonché gli interventi di risanamento per l'eventuale recupero delle situazioni critiche.

Appare quindi necessario dotare il Paese di un gruppo di riferimento costituito dai principali soggetti coinvolti nella fase di applicazione iniziale della WFD che, come è avvenuto a suo tempo da tutti gli altri Paesi: a) esamini i diversi aspetti connessi alle iniziative necessarie per applicare le linee guida prodotte dai Working Group, che a livello europeo hanno esaminato le principali fasi in cui dovrà articolarsi la WFD (definizione di condizioni di riferimento, monitoraggio, intercalibrazione, studi pilota in bacini campione, ecc); b) ne valuti le conseguenze e la applicabilità, con specifico riferimento alla situazione esistente in Italia e suggerisca eventuali modifiche o integrazioni funzionali a tale specifica situazione, sia in relazione alle caratteristiche geografiche, sia al livello di organizzazione e di conoscenze esistenti nel nostro Paese.

Al riguardo, **il CNR, attraverso le proprie strutture di ricerca (a partire dall'IRSA, che da sempre collabora con il Governo nazionale per la definizione di criteri scientifici per la gestione del patrimonio idrico) va utilizzato per fornire –per quanto di competenza- il necessario supporto tecnico-scientifico, di cooperazione e di coordinamento (con le Autorità di bacino e con gli organismi tecnici operanti sul territorio, a partire dal sistema ARPA/APAT) per dotare il Paese di un efficace e moderno sistema di conoscenze, senza il quale le possibilità di successo della Direttiva appaiono molto scarse.**

3.3 ASPETTI ECONOMICI E FINANZIARI

Copertura dei costi e uso incentivante delle tariffe

La Direttiva quadro sulle acque CE 2000/60 introduce un'integrazione molto ampia e profonda fra analisi economica e politiche ambientali sulle risorse idriche. I richiami all'analisi economica sono frequenti in tutta la direttiva che prevede una implementazione per passi degli strumenti di analisi fissando anche delle deadline. **E' stato istituito un comitato tecnico (wateco) che ha predisposto delle linee guida per l'implementazione delle analisi economiche previste dalla direttiva.** I passaggi e le tipologie di analisi economica previsti dalla direttiva, ancorché difficoltosi da implementare a causa delle tempistiche abbastanza strette, costituiscono un sistema che, sulla carta, appare abbastanza coerente.

L'art. 9 della Direttiva inquadra in modo ampio e generale il tema della struttura economico-finanziaria della gestione dei servizi idrici, introducendo il principio-cardine del full-cost recovery (FCR). Questo tema deve essere considerato come un "sottotema" del più ampio tema generale dell'economia dell'acqua, di cui si è ampiamente discusso nella parte III del documento.

In sostanza, utilizzare un approccio economico alla gestione dell'acqua significa, come si è visto nella parte III, partire dalla consapevolezza della scarsità della risorsa – o meglio delle funzioni ambientali che essa può svolgere – e della necessità di adottare un criterio razionale nella scelta delle funzioni ambientali che si vogliono garantire e quelle che si vogliono sacrificare, nonché nell'allocazione sulla società dei costi e benefici sottesi. Il principio economico fatto proprio dalla Direttiva sostanzialmente stabilisce che il criterio per l'allocazione dei benefici è un principio di responsabilità, temperato solo dalla necessità di garantire la riproduzione del capitale idrico nel lungo termine e l'accessibilità alle funzioni essenziali. Questo principio generale, uno dei cardini della politica ambientale europea, è il principio secondo cui "chi inquina paga". Esso risponde a diversi obiettivi, in parte sinergici:

- Stabilire in modo non ambiguo su chi devono gravare i costi, secondo un principio generale e condiviso di equità

- Utilizzare la leva tariffaria come strumento di gestione della domanda (un utilizzatore sarà infatti disposto a pagare un certo prezzo per l'acqua solo se il valore totale che ricava dalle funzioni ambientali di cui si appropria superano quel prezzo).
- Garantire che la finanza del settore idrico possa contare il più possibile su risorse "endogene" (ossia, generate direttamente o indirettamente dalla gestione), per garantirne l'autonomia imprenditoriale; in questo modo, il settore idrico verrebbe sottratto alle ristrettezze del bilancio pubblico e messo in condizione di essere finanziariamente autosufficiente

Il principio è inteso peraltro in modo non tassativo; gli Stati membri sono invitati a "tenere in considerazione" il principio del FCR, e a garantire un "adeguato" recupero dei costi attraverso le tariffe. La direttiva, contrariamente a quanto a volte è stato sostenuto, NON contiene l'obbligo di raggiungere in ogni caso la copertura dei costi attraverso le tariffe, NON impedisce agli Stati membri di utilizzare il denaro pubblico per finanziare opere e interventi nel settore idrico; stabilisce piuttosto l'esigenza di pensare alla struttura finanziaria del settore in modo tale che gli utilizzatori dell'acqua non ricevano segnali e incentivi distorti e da non incoraggiare una dinamica insostenibile dei fattori di pressione antropica sulla risorsa.

L'attuale legislazione italiana è già largamente coerente con i principi sopra indicati, almeno con riferimento al settore civile: la L. 36/94 stabilisce che le tariffe devono coprire il costo integrale del servizio, comprensivo degli ammortamenti e della remunerazione del capitale investito. Eccezione a questo principio generale è rappresentata solo dai grandi schemi di trasferimento idrico fra bacini diversi (per i quali lo Stato può intervenire finanziando anche a fondo perduto l'investimento); le Regioni dovrebbero avere poi verosimilmente una certa autonomia nell'individuazione di altri segmenti.

L'approccio previsto dalla legge 36 è quello di imporre un FCR ad una scala territoriale sufficientemente ampia da consentire di includere aree forti (urbane, concentrate) e aree deboli (rurali, montane). La solidarietà è affidata dunque a un meccanismo di sussidio incrociato che opera fra le diverse aree territoriali, seguendo il modello inglese (ancorché con una dimensione inferiore e un maggior numero di ATO, dunque una minore perequazione).

Questo meccanismo è sicuramente molto vicino allo spirito della direttiva. Tuttavia, ciò è vero solo in parte, per diversi motivi che possiamo così schematizzare:

- l'approccio nazionale presenta alcuni vuoti rispetto al principio generale sancito dalla direttiva:
 - l'attuazione del principio della copertura integrale dei costi in tariffa è ancora largamente incompleta, nelle more attuative della L. 36/94
 - il principio del FCR è adottato solo per il settore civile, mentre negli altri settori (e in particolare in quello irriguo e della difesa del suolo) non vi è nessuna prescrizione specifica in questa direzione
 - per la parte della finanza del settore idrico che sfugge alla logica della copertura integrale attraverso le tariffe, il nostro ordinamento continua largamente a basarsi su modalità di erogazione della spesa pubblica alquanto distanti dal principio di sostenibilità
- il principio "chi inquina paga" richiede non solo una generica attribuzione del costo agli utilizzatori, ma anche l'impiego di strutture tariffarie che siano incentivanti al fine di contenere le esternalità
 - il concetto di "costo" utilizzato nella direttiva è in realtà più ampio, dal momento che include anche le esternalità negative che l'utilizzo dell'acqua comporta
 - Al di là di qualche generico richiamo all'impiego della leva tariffaria per contenere i consumi, manca un esplicito riconoscimento delle potenzialità offerte dagli strumenti economici
- il concetto di "copertura dei costi" è in realtà più complesso e articolato di quanto appaia intuitivamente sembrare; esso deve inoltre essere mediato con l'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio idrico in quanto servizio essenziale, manca ancora una riflessione

adeguata su questo punto

- in particolare, il nostro ordinamento è ancora assai debole sotto il profilo della sostenibilità economico-finanziaria: l'attuale meccanismo non garantisce che il capitale di infrastrutture idriche sia adeguatamente mantenuto e rinnovato nel tempo
- un'attuazione "letterale" del principio di copertura integrale dei costi in ciascun ATO potrebbe facilmente portare le tariffe a livelli insostenibili e incompatibili con il principio di garanzia del servizio essenziale
- d'altro canto, il costo del capitale rappresenta una variabile cruciale; valutare questo costo a tassi di mercato potrebbe essere scorretto, in presenza di investimenti con ritorno molto lontano nel tempo

Come si vede, si tratta di questioni che in parte sollecitano una riforma o quanto meno un completamento del quadro dei principi generali; dall'altro, un fine-tuning degli strumenti attuativi (dal "metodo tariffario normalizzato" ai canoni di derivazione).

La copertura dei costi nell'esperienza italiana

Dal primo punto di vista, preme sottolineare che l'attuazione della nuova strategia finanziaria era collegata logicamente, per comprensibili ragioni, al completamento del disegno di riorganizzazione del settore, imperniato sul concetto di ATO (90 gestioni al posto delle preesistenti 13.000). Il Metodo Tariffario Normalizzato prevede un percorso di avvicinamento della tariffa attuale ai costi pensato in modo molto graduale, al fine di evitare aumenti troppo repentini della spesa delle famiglie; in ogni caso, la sua andata a regime è subordinata alla piena attuazione del modello gestionale previsto dalla L. 36.

Come è noto, l'attuazione del nuovo modello organizzativo sta richiedendo tempi assai più lunghi del previsto, e questo pregiudica non poco il raggiungimento di una struttura finanziaria "a regime".

Nel transitorio, è ancora la finanza pubblica a farsi carico della parte più significativa della spesa per nuovi investimenti, come è avvenuto recentemente con il Piano Stralcio per il settore della depurazione varato dalla Finanziaria 2002. E come avviene nelle **Regioni dell'obiettivo 1 (del Sud)**, attraverso l'utilizzo delle risorse comunitarie e statali attivate dal Quadro Comunitario di Sostegno per il 2000-2006.

I provvedimenti con cui annualmente il CIPE ha cercato di governare la fase transitoria hanno oscillato fra l'esigenza di garantire almeno un po' di ossigeno alle gestioni e riavviare almeno gli investimenti più urgenti, e quella di non favorire il perpetuarsi dello status quo: non potevano, né volevano essere altro che un provvedimento provvisorio.

Quanto detto fin qui evidenzia un primo problema, che consiste nella **-discussa- durata della fase transitoria e dell'assenza di una precisa strategia finanziaria per governarla**. Oggi l'attuazione della L. 36 sembra aver superato il "punto di non ritorno"; tuttavia, il giorno della completa entrata a regime della riforma è ancora lontano, e nuove riforme – questa volta orientate alla liberalizzazione – stanno mettendo nuovamente in discussione l'impianto fin qui faticosamente consolidatosi.

Comunque, anche a voler essere ottimisti riguardo la pronta conclusione della fase transitoria – e dunque, lo sperabile avvio a regime del nuovo modello finanziario "endogeno" per i servizi idrici – altre questioni più sostanziali intervengono a rimarcare la distanza fra il modello italiano e quello previsto dalla direttiva.

L'ammissione di deroghe al principio del FCR (in particolare quella prevista per i grandi schemi idrici di interesse nazionale), se si può spiegare e ritenere accettabile sotto il profilo dell'equità distributiva, rischia peraltro di sottrarre le grandi opere a qualunque logica economica, incoraggiando gli utilizzatori a valle a premere affinché siano realizzate grandi opere purchessia (a spese della finanza generale). Paradossalmente, **di fronte all'alternativa se investire per rendere più efficiente il sistema di distribuzione o realizzare una nuova captazione con trasferimento**

di acqua a distanza, qualunque operatore locale non può che preferire la seconda alternativa, poiché il costo verrebbe scaricato sulla finanza generale.

A nostro avviso, questo pericolo può essere evitato se l'intervento pubblico viene concepito in modo aggiuntivo e non sostitutivo, purché gli utilizzatori dell'acqua sostengano una parte del costo dell'opera tale da dimostrarne l'effettivo valore assumendosene in parte il rischio. In altri termini, il cofinanziamento pubblico dovrebbe intervenire solo nel caso in cui l'ATO si assumesse la responsabilità politica ed economica della decisione di investimento, facendone gravare il costo sui propri utenti (almeno finché questo non raggiunga livelli intollerabili). Sotto questo profilo, non conta dunque che l'opera consista in un trasferimento fra bacini diversi, ma che il volume dell'investimento non sia economicamente sostenibile dagli utenti.

Nel settore agricolo, le tariffe pagate dagli utilizzatori riescono a malapena a raggiungere un equilibrio dei costi operativi (addirittura, in molti consorzi di bonifica, soprattutto del sud, questo risultato è ancora lontano dall'essere raggiunto; mancano peraltro dati sistematici a conferma di questa affermazione). In ogni caso, gli investimenti rimangono totalmente a carico del bilancio pubblico.

In linea di principio, questo non è necessariamente sbagliato, poiché il contributo della fiscalità potrebbe essere visto come una contropartita dei "beni pubblici" comunque resi disponibili: dal drenaggio del suolo alla protezione contro le catastrofi idrogeologiche, dalla preservazione del paesaggio agrario al mantenimento dei deflussi nelle stagioni secche, o alla sicurezza energetica. Queste dimensioni tuttavia solo raramente sono esplicitate e valutate, ancor più raramente servono per delimitare l'ammontare del contributo pubblico.

Tuttavia, ancora una volta, si finisce per incoraggiare lo sviluppo di attività idroesigenti senza segnalare il vero costo sociale delle opere idriche, e senza dotarsi di una procedura razionale per governare la scarsità della risorsa, allocandola negli usi più produttivi. L'obiettivo di non gravare sul settore agricolo con un costo troppo elevato dell'acqua finisce per ritorcersi proprio contro lo stesso settore agricolo, permettendo che l'acqua venga utilizzata un po' da tutti, fino a esaurimento; l'intervento pubblico può riuscire a rendere disponibili (a spese del contribuente) quantità aggiuntive, ma anche queste continueranno ad essere utilizzate in modo inefficiente se manca qualunque tipo di segnale economico.

Auspichiamo peraltro anche per il settore agricolo l'introduzione di un meccanismo finanziario analogo a quello istituito per i servizi civili, nel quale il prezzo dell'acqua rifletta il costo pieno di produzione dei servizi (con particolare attenzione per i casi di infrastrutture "a uso plurimo", per le quali si pongono delicati problemi di valutazione dei costi e dei benefici spettanti alle diverse categorie di utilizzo); il "sussidio implicito" contenuto nella fiscalizzazione del costo dell'acqua potrà essere erogato in altri modi più trasparenti, con il vantaggio di scoraggiare la realizzazione di opere idriche quando il valore aggiunto generato è insufficiente, e di favorire un'allocazione delle risorse esistenti verso gli impieghi più produttivi.

Ovviamente, anche in questo caso potranno ammettersi interventi pubblici volti a cofinanziare le infrastrutture maggiori: ma anche qui la logica deve essere quella della compartecipazione e non quella del finanziamento a pioggia, utilizzando come criterio per l'attribuzione dei finanziamenti un indicatore di "ability to pay" da parte degli agricoltori, eventualmente ancorato alle designazioni delle aree meritevoli dei fondi strutturali europei o dei piani di sviluppo rurale.

Nel settore industriale, ove prevale un modello di auto-provvigionamento, risultano peraltro notevolmente sussidiati i costi di depurazione, che in molti casi vengono in buona parte fiscalizzati attraverso il contributo pubblico alla realizzazione degli impianti e il ripiano dei deficit di gestione.

Ai sensi della L. 36/94, questi servizi dovrebbero confluire nel "servizio idrico integrato" ed essere governati dalle medesime logiche finanziarie: tuttavia non sono infrequenti i casi in cui il costo della depurazione viene ancor oggi in buona parte scaricato sul bilancio pubblico, anche per evitare ripercussioni sull'occupazione.

Anche nel settore della difesa del suolo, gli interventi continuano ad essere progettati e realizzati in una logica tradizionale; non vi è nessuna forma di corresponsabilizzazione dei soggetti privati e locali, mentre la spesa transita interamente dal bilancio pubblico, sia per la realizzazione e gestione degli interventi, sia per la gestione delle emergenze e il ripristino a seguito di calamità naturali.

Pressoché assenti – o comunque governati in modo estemporaneo e casuale – sono strumenti di tipo assicurativo e/o di coinvolgimento diretto almeno parziale dei privati. Il drenaggio, a sua volta, continua a basarsi su meccanismi finanziari assai poco chiari e trasparenti, con la socializzazione di buona parte del costo attraverso il reticolo fognario e di bonifica. I contributi di bonifica –peraltro pagati soltanto dai proprietari di immobili all'interno dei comprensori di bonifica– sono gli unici esempi di “tariffa” direttamente pagata dall'utente; essi risentono peraltro della loro originaria concezione “agricola” e sono inadatti a rappresentare al momento un idoneo strumento di tipo tariffario, ma potrebbero diventarlo in un'ipotesi di istituzione di un sistema di “manutenzione idraulica del territorio” estesa all'intero territorio, attraverso una linea di riforma dei consorzi di bonifica che ha già trovato qualche consenso. Si tratta del resto di una linea evolutiva per certi versi analoga a quella che si è verificata nell'esperienza olandese e tedesca.

In tutti questi settori potrebbe essere auspicabile favorire il costituirsi di un meccanismo finanziario analogo a quello dei servizi idrici civili, con una robusta – e possibilmente prevalente – componente “endogena” di tipo tariffario o di “tassa di scopo”; e un intervento integrativo della finanza pubblica, erogato con criteri incentivanti. Ovviamente il preciso confine fra i due “pilastri” finanziari del sistema cambierà di settore in settore, in funzione della presenza di componenti di “bene pubblico” o di “merit good”.

Ciò che nell'assetto attuale sembra incompatibile con lo spirito della Direttiva non è tanto la deroga al principio del FCR, quanto il fatto che la finanza del settore si basa su due meccanismi antitetici: da un lato un FCR inteso in senso letterale (tariffe pagate dagli utilizzatori); dall'altro, un contributo del bilancio pubblico che viene erogato in funzione di valutazioni puramente politiche e discrezionali, e non necessariamente collegate con le prime né espresse dagli stessi soggetti che governano le prime. I due momenti sono concepiti in modo del tutto slegato, ed è ben possibile che vengano governati con logiche del tutto antitetiche.

Per quanto il FCR non sia da intendere in modo tassativo, e per quanto vi siano ottime ragioni per continuare a sostenere almeno una parte dei costi dell'acqua in ambito “pubblicistico”, potrebbe essere utile ripensare in modo complessivo alle modalità, ai criteri e ai meccanismi con i quali lo Stato interviene, facendo in modo che l'intervento pubblico sia il più possibile di supporto a quello privato, nella **logica del cofinanziamento, dell'incentivazione dei comportamenti virtuosi e del disincentivo a quelli che si allontanano dall'obiettivo della sostenibilità.**

Ciò potrebbe essere fatto in particolare utilizzando sistematicamente il cofinanziamento – e non il finanziamento a fondo perduto – per le grandi opere idriche, condizionando l'intervento pubblico al fatto che i soggetti beneficiari si facciano carico almeno di quella parte del costo che non eccede una certa soglia di accettabilità sociale. In particolare, potrebbe essere utile ispirarsi all'esperienza francese, nella quale le risorse finanziarie utilizzate per questo tipo di interventi redistributivi e incentivanti derivano da un circuito fiscale parallelo e chiuso, dedicato al settore idrico e alimentato dai canoni di prelievo e di scarico, pagati da tutti gli utilizzatori.

Strumenti economici di politica dell'acqua in Italia

Con riferimento alla seconda questione, **la leva tariffaria è usata poco e male in funzione incentivante**; prevale una pura logica di copertura dei costi, mentre le tariffe solo raramente sono concepite come strumenti per segnalare agli utilizzatori il costo marginale del servizio.

Il “costo” di cui viene garantita la copertura è solo il costo industriale dell'infrastruttura e del servizio idrico: all'utilizzatore della risorsa non viene invece attribuito un costo

corrispondente con il valore delle funzioni ambientali alternative che il suo utilizzo pregiudica. Questo da un lato è corretto (poiché il gestore deve essere remunerato solo per il valore dei servizi che fornisce), ma dall'altro è scorretto, poiché fornisce all'utilizzatore finale un segnale sbagliato circa il reale valore sociale delle risorse utilizzate, dall'altro priva il soggetto pubblico di una voce di entrata potenzialmente importante, e che potrebbe essere utilizzata in varie maniere per finanziare i costi degli interventi pubblici nel settore idrico, anziché attingere al bilancio generale.

In Italia sono pressoché assenti strumenti di tassazione ambientale relativi all'acqua. L'unico esistente, il canone di derivazione di acque pubbliche, è assolutamente irrisorio, oltre che governato da principi che nulla hanno a che vedere con la politica ambientale. Rispetto alle esperienze di altri Paesi, mancano inoltre completamente anche sistemi di tassazione degli scarichi.

E' ben vero che la struttura della tariffa, almeno nel settore civile, è tale da essere compatibile con un meccanismo di incentivo (tariffa volumetrica a blocchi crescenti), e che un ulteriore passo in questa direzione può venire dall'abolizione del "minimo impegnato"; tuttavia, il risparmio di acqua per usi civili rappresenta solo uno – e neppure il più importante – fra gli obiettivi di politica ambientale che devono essere perseguiti.

Infatti, non contano solo gli incentivi offerti all'utilizzatore finale, ma anche quelli che vengono offerti al gestore e più in generale quelli che operano lungo la complessa filiera del servizio idrico, includendovi i produttori di tecnologie e apparati attraverso i quali l'utente finale utilizza l'acqua. **L'attuale metodo tariffario permette al gestore di aumentare i suoi ricavi quando aumenta la quantità di acqua venduta, e questo rappresenta un ovvio disincentivo a ridurre gli sprechi;** esso inoltre è costruito in modo tale da limare verso il basso i costi operativi, mentre invece i gestori hanno la possibilità di traslare in tariffa tutti i costi di investimento che sosterranno, per di più con una remunerazione garantita. Potrebbero risultarne incentivi distorti alla sovra-capitalizzazione, e comunque una sostanziale deresponsabilizzazione dei gestori rispetto agli obiettivi di sostenibilità.

Dal canto loro, **per gli usi produttivi le tariffe sono quasi ovunque di tipo flat (per ha nel settore agricolo), con criteri allocativi che risultano essere casuali, condizionati dalle quote stabilite in passato in modo estremamente grossolano, con scarse possibilità di gestire la risorsa scarsa allocandola a favore degli usi più produttivi.** Una vasta letteratura scientifica ha mostrato come un accorto uso delle tariffe e degli strumenti di mercato nel settore agricolo, anche se non è "automaticamente" in grado di incentivare una riduzione della domanda, ha però il merito di concentrarla soprattutto nei settori dove l'acqua produce il maggiore valore aggiunto.

Accessibilità del costo dell'acqua

Con riferimento alla terza questione, anche volendo fermarsi al solo concetto di "costo industriale" dei servizi idrici, vi è ancora una certa confusione riguardo al concetto stesso di "costo", con particolare riferimento al costo del capitale, in un settore caratterizzato da una vita economica estremamente lunga degli impianti.

In buona sostanza, **l'attuale meccanismo trasferisce in tariffa i costi degli investimenti necessari per garantire la manutenzione e il rinnovo delle reti, assumendo che ogni piano di ATO riesca ad individuare correttamente questo fabbisogno.** In altri termini, il costo del capitale già immobilizzato (ma realizzato a spese pubbliche) non viene incluso nel costo totale, mentre vengono inclusi gli investimenti necessari per conservare nel tempo il valore (o quanto meno la funzionalità) delle infrastrutture. Occorre dunque che ciascun ATO sappia individuare correttamente gli investimenti necessari, e sulla base di questi programmi la dinamica tariffaria futura; questo non è peraltro garantito, dal momento che gli ATO sono tenuti a rispettare un certo tetto massimo di crescita delle tariffe, e potrebbero essere portati a dilazionare nel tempo gli investimenti necessari per ragioni politiche.

Simulazioni effettuate su alcune realtà, in cui si è considerato il costo "vero" del capitale (a partire dai costi di rinnovo delle infrastrutture, ammortizzate in tempi congrui con la loro

vita economica) hanno generato valori anche di molto superiori a quelli ottenibili dai piani di ATO; vi è il rischio che il costo del capitale già immobilizzato, qualora venga valutato correttamente, pesi con una seria ipoteca sul futuro, indebolendo notevolmente i margini di manovra per nuovi investimenti (necessari per portare “a regime” il sistema delle infrastrutture, in funzione degli obiettivi dei “piani di tutela”).

Questo modello presenta alcuni punti di debolezza. Esso presuppone che l'ATO sia in grado di conoscere in anticipo lo stato di manutenzione delle reti e possa dunque programmare gli investimenti necessari; da questo momento in poi, tuttavia, esso delega al gestore ogni decisione in merito. In caso di errori di valutazione o di insufficienza del piano finanziario inizialmente previsto, sarà dunque quest'ultimo a decidere, mentre il soggetto pubblico è privato di ogni strumento di intervento.

Un modello simile è stato attuato in Gran Bretagna (con la sostanziale differenza che i gestori sono anche i proprietari delle reti, e la negoziazione dei piani di investimento avviene ogni 5 anni e non ogni 30): molti osservatori dell'esperienza inglese lamentano il rischio che questo modello sia condizionato dagli aumenti tariffari che vengono autorizzati, e che gli investimenti vengano postposti nel tempo, determinando una inesorabile perdita di valore delle infrastrutture e di conseguenza l'esigenza, in un momento futuro, di un nuovo apporto di capitale pubblico.

Almeno altri due modelli concorrenti sono presenti in Europa: nel **modello tedesco**, le infrastrutture sono continuamente rivalutate al costo di ricostruzione e il corrispondente ammortamento viene portato in tariffa: il cospicuo cash flow che così si rende disponibile è a disposizione dell'ente locale per effettuare nuovi investimenti. Nel **caso francese**, è il gestore ad effettuare gli investimenti per conto del comune; esso paga peraltro un canone di affitto, parametrato al costo di ammortamento delle opere la cui proprietà resta in capo ai comuni. E' dunque il Comune a gestire il cash flow derivante dagli ammortamenti e ad utilizzarlo per rimborsare i mutui.

Va ancora rilevato che, qualora il costo del capitale dovesse essere valutato a costi di mercato (secondo il modello del WACC, recentemente proposto anche in Italia; oppure secondo l'attuale MTN, che prevede il costo di mercato del capitale di terzi e un 7% forfetario di rendimento sul capitale proprio), le ripercussioni sui prezzi potrebbero essere notevoli, soprattutto nelle aree in cui sono necessari nuovi investimenti. **La possibilità di sfruttare un circuito finanziario pubblico (anche se “endogeno” al settore idrico, come avviene nel caso francese delle Agences de l'eau)** potrebbe alleviare di molto questo impatto, rendendo disponibili fondi a tassi molto inferiori o addirittura nulli; o comunque, accettando tempi di rimborso molto lunghi, e compatibili con la reale vita economica delle infrastrutture.

In definitiva, si può affermare che il modello di FCR previsto per i servizi idrici in Italia è ancora largamente incompleto; esso viene solennemente affermato, salvo poi essere negato da una serie di eccezioni nelle quali continuano ad essere ammesse modalità di finanziamento del costo non compatibili con i principi della sostenibilità.

Lo schema di FCR previsto dalla L. 36 per i servizi idrici è **eccessivamente rigido e meccanico**. Un'applicazione letterale del meccanismo potrebbe portare le tariffe a raggiungere livelli estremamente elevati e tali da ridurre significativamente i margini di manovra per i nuovi investimenti.

La proposta che formuliamo è quella di integrare il meccanismo del FCR a livello di ATO con circuiti finanziari alternativi che, pur rimanendo “endogeni” al settore idrico, possano consentire una maggiore flessibilità sia nel senso di premiare la virtuosità ambientale, sia di alleviare l'onere finanziario per le aree più svantaggiate. Una possibilità in tal senso è offerta dallo strumento dei canoni di derivazione d'acqua, attualmente devoluti alle Regioni. Attraverso un'opportuna rimodulazione dei canoni (eventualmente estesi agli scarichi oltre che ai prelievi) e una loro traslazione in tariffa, si potrebbe penalizzare i consumi, indirizzare i prelievi verso le risorse meno delicate e i periodi dell'anno meno problematici; si potrebbe altresì generare

un budget che, a livello di Distretto idrografico o di Regione, possa essere speso per co-finanziare i piani straordinari di intervento che attuano le linee di azione previste nei piani di bacino.

La possibilità di utilizzare il bilancio pubblico (almeno per i nuovi investimenti) dovrebbe essere mantenuta, ma confinata ad una logica strettamente di co-finanziamento, con una logica che sia, da un lato, correlata ai “beni pubblici” che l’infrastruttura consente (es. l’uso congiunto di un serbatoio con finalità di approvvigionamento idrico e laminazione delle piene), nonché all’esigenza di non superare livelli tariffari critici per le famiglie.

L’accessibilità dei prezzi dell’acqua dovrebbe essere ricercata, oltre che in questi strumenti “perequativi”, anche all’interno degli ATO, ad esempio prevedendo strutture tariffarie tali da compensare le famiglie più bisognose, oppure eventualmente prevedendo (sul modello di altri paesi) sistemi di voucher per l’acquisto di una certa quantità “socialmente meritevole” di acqua, a vantaggio delle categorie sociali più vulnerabili.

A monte di qualsiasi intervento, è comunque indispensabile un’analisi approfondita dell’attuale situazione finanziaria del settore, che ne possa ricostruire il bilancio economico attraverso un “conto economico” e un “conto patrimoniale”, consolidati alla scala nazionale e regionale.

3.4 SERVIZI IDRICI USI CIVILI

Uno dei principali fondamenti della legge 36/94 è costituito dall’affidamento delle gestioni idriche integrate (acquedotto, fognatura e depurazione) a soggetti industriali operanti in ambiti territoriali ottimali (A.T.O.) di adeguate dimensioni e regolati da un sistema tariffario – omogeneo su tutto il territorio dell’ATO - che prevede la remunerazione dei capitali investiti ed il miglioramento della qualità del servizio (tramite il cosiddetto “metodo normalizzato”).

Ciò al fine di superare sia la frammentazione gestionale esistente, sia, in particolare, la forma di gestione diretta del servizio da parte dei Comuni (gestione in economia) ritenuta non funzionale alle caratteristiche industriali del servizio. I soggetti protagonisti attraverso i quali si articola l’attuazione della Galli sono:

--le Regioni, deputate all’individuazione degli ATO, sulla scorta delle indicazioni dell’art. 8 della L. 36/94

--i Comuni e le Province, che organizzano il servizio idrico integrato procedendo alla costituzione dei Soggetti d’Ambito (uno per ciascun ATO).

--i Soggetti d’Ambito, che, a loro volta, definiscono - previa ricognizione delle reti e degli impianti -- il “Piano d’Ambito” per l’adeguamento delle infrastrutture, comprensivo del relativo piano degli investimenti. Sono inoltre deputati all’attività di controllo della realizzazione del piano stesso, e all’affidamento del S.I.I. al gestore, sulla base di una convenzione tipo stipulata dalla Regione (contratto di servizio). La scelta della forma di gestione avviene tra la concessione a terzi e l’affidamento diretto a società miste a maggioranza pubblica o ad azienda speciale.

Alla fine del 2002 vi sono stati affidamenti del servizio in 25 degli 84 ATO insediati, rispetto ai 91 previsti una dozzina di ATO dei 91 previsti⁶. Anche se, quindi, con l’avvenuta promulgazione di tutte le leggi regionali di individuazione degli ambiti ottimali, il “punto di non ritorno” nell’attuazione della legge 36/94 è stato raggiunto, molto ancora rimane da fare. In particolare per ciò che si riferisce ai rapporti fra i diversi soggetti sopra descritti, a vario titolo impegnati nel processo di riorganizzazione dei servizi idrici, nonché al metodo tariffario, molti sono i punti che necessitano di interventi di aggiornamento, integrazione o correzione legislativa o normativa.

Tra i fattori che hanno causato le numerose difficoltà incontrate e che hanno determinato, sino ad ora, l’attuale sostanziale insuccesso dell’applicazione della legge, sicuramente sono annoverabili:

⁶ Escludendo un ATO che ha effettuato un affidamento diretto transitorio ed un ATO che ha adottato la concessione a terzi, i restanti 23 ATO hanno effettuato affidamenti diretti: in particolare, 8 a Spa a totale capitale pubblico e 15 a Spa a prevalente capitale pubblico: Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche, Relazione cit, pag 97.

la gracilità e, al tempo stesso, la macchinosità degli strumenti di attuazione;
un approccio mirato al raggiungimento di disegni burocratico-istituzionali piuttosto che a favorire una reale crescita imprenditoriale;
la più completa sottovalutazione della fase transitoria;
un approccio tariffario del tutto incapace non solo di indirizzare il settore su un sentiero di qualità ed efficienza, ma di recuperare, in tempi non “biblici”, i pesanti ritardi accumulati dal nostro Paese nell’adeguamento alle direttive europee;
piani non sempre realistici e comunque caratterizzati da difficile bancabilità.

Va in proposito ricordato che l’attuale regolazione tariffaria si trova in questo momento ad oscillare tra politiche sostanzialmente di breve respiro come quelle delineate sin dal 1995 dalle deliberazioni CIPE e una “metodologia tariffaria normalizzata”, attuativa della legge n. 36/94, i cui effetti sono tuttavia, destinati a manifestarsi solo sul lungo periodo; questa metodologia, di cui è peraltro prevista la revisione, è stata oggetto di numerose critiche per le contraddizioni interne, oltre che per i deboli meccanismi incentivanti in essa presenti.

Possibili interventi per il settore idrico

1) Valorizzazione delle prerogative imprenditoriali del gestore

Riteniamo che occorra valorizzare maggiormente le prerogative imprenditoriali dei soggetti gestori, prevedendo altresì modalità realizzative delle opere e di organizzazione del S.I.I. in termini assai meno rigidi e burocratizzati rispetto a quanto sino ad oggi propugnato, attraverso anche una forte spinta all’adozione dei meccanismi, là ove risulta possibile, della finanza di progetto (project financing).

Ferme restando le competenze in materia di indirizzo e controllo da parte dei soggetti istituzionali locali, abbiamo ragione di ritenere che una predisposizione dei piani di sviluppo degli ambiti, dei progetti delle opere e degli impianti ancorate a vecchie logiche di tipo dirigitico/burocratico, sperimentate con scarso successo nel passato, che prescindesse da un confronto con la componente tecnica/imprenditoriale e con la conoscenza ed esperienza del mercato finanziario, produrrebbe inevitabili difficoltà e problemi.

Al contrario, attraverso un **confronto comparativo/dialettico con il gestore**, oltre a trarre beneficio dal patrimonio di conoscenze concrete e di competenze maturate dall’impresa, risulta possibile consentire la crescita di un mercato dei servizi contendibile e competitivo, maturo e in grado di utilizzare al meglio l’innovazione tecnologica ed organizzativa⁷.

Non a caso la gran parte delle gare ad oggi espletate hanno teso a valorizzare al massimo le competenze imprenditoriali a livello di offerta. In proposito va evidenziato come anche nel **recente art. 35 della L. 448/2001** (peraltro in continua evoluzione)⁸ sia prevista una valutazione delle offerte che debba tener conto delle proposte tecnico/economiche e di innovazione tecnologica formulate dalle imprese concorrenti.

2) Un vero assetto di regolazione: una Autorità indipendente per i servizi idrici

⁷ “le esperienze accumulate, di ricognizione degli impianti e ‘mestiere’ delle opere, di definizione dei piani d’Ambito e anche di affidamento del servizio, ci dicono che il ‘mestiere’ del regolatore è spesso ancora acerbo e in formazione. Per consolidarlo c’è bisogno anche (o soprattutto?: ndr) dell’apporto di esperienze e conoscenze tecniche, normative e manageriali che possono derivare solo da un confronto diretto e stringente con la conduzione e l’attività gestionale” (Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche, Reazione cit, pag 110).

⁸ Da ultimo, il Decreto legge in materia di servizi pubblici, approvato dal Governo il 29 settembre scorso, che riprende – con qualche variante- le norme specifiche contenute nel disegno di legge ‘ambientale’ di delega al Governo, in discussione alla camera, riguardante l’ordinamento dei servizi locali (art 14) e che presumibilmente verrà stralciato.

Occorre creare, secondo logiche già presenti in servizi più modernamente regolati (gas, energia elettrica, telecomunicazioni,...) un'Autorità indipendente di settore⁹, indispensabile oltre che per garantire trasparenza ed indipendenza nelle procedure di definizione tariffaria, anche per evitare condizionamenti di qualunque tipo a livello locale e rendere così finalmente effettiva la separazione fra le funzioni di indirizzo e controllo in capo agli enti proprietari (Comuni) rappresentati dall'ATO, e le funzioni di gestione in capo all'impresa. Quest'ultima problematica, del resto, è emersa in tutta la sua evidenza nella fase attuativa della L. 36/94 a livello locale.

Va aggiunto che anche l'esperienza internazionale insegna come i veri processi di liberalizzazione e privatizzazione in questo campo vadano sempre accompagnati dalla costituzione di autorità "indipendenti" di regolazione, con ruolo terzo fra il gestore e l'ente proprietario. Semmai, alla luce del sempre più esteso processo di decentramento (Federalismo/Devolution ai sensi anche delle recenti modifiche costituzionali) si tratta di valutare se i diversi organi che già molte Regioni hanno insediato per verificare l'andamento complessivo della industrializzazione/liberalizzazione di detti servizi, possono assolvere ad un tale ruolo.

3) Adeguare la durata delle concessioni di derivazione alla natura delle opere considerate

La possibilità di identificare, specialmente in campo acquedottistico, rilevanti opere di carattere infrastrutturale, consente di adottare più congrui periodi di durata di concessioni di derivazione per dette opere con indubbi vantaggi per il cittadino anche per quanto riguarda l'incidenza degli oneri finanziari della tariffa finale e relative semplificazioni sotto il profilo contabile - amministrativo.

Risulta oltretutto possibile in questa ipotesi riuscire a superare l'attuale e incomprensibile discrasia esistente fra usi irrigui (40 anni) e altri usi, fra i quali l'uso potabile, per il quale è prevista una durata nella concessione di derivazione di soli 30 anni, pur facendo riferimento, in gran parte dei casi, alla stessa tipologia di opere.

Al di là di una evidente sfasatura con gli stessi obiettivi della legge 36/94 che individuano l'uso civile come prioritario, è evidente che in questa maniera si renderà certamente difficoltosa la migrazione ad altre tipologie di risorse idriche, come l'acqua di riuso, se non si pongono le basi per una più frequente riverifica e ridefinizione delle esistenti concessioni per uso irriguo, ostacolando così di fatto quello che potrebbe essere un interessante sviluppo anche sotto il profilo tecnico di tale comparto.

4) Recepimento delle direttive UE: realismo nei tempi e nei contenuti

Come già si è potuto verificare nel passato **il tardivo recepimento di direttive comunitarie ha determinato il crearsi di situazioni di handicap per tutta la imprenditoria nazionale impegnata nel settore idrico**. Dal mancato sviluppo di un nuovo know-how sino alle frenetiche e quasi mai razionali operazioni di inseguimento dei limiti temporali, comunque stabiliti, dalle autorità comunitarie, appaiono sempre più evidenti i limiti di un tale approccio (nel caso della direttiva acque reflue si è arrivati a nove anni di ritardo).

A questo andrebbe poi aggiunto un allontanarsi in molti casi eccessivo dai contenuti delle direttive stesse con la creazione quindi di specificità nazionali che non favoriscono certo la competitività di un sistema che, come platea di confronto ha, non solo i restanti Paesi della UE ma anche quei restanti paesi che ricorrono alle stesse regole come loro standard di protezione ambientale e di sviluppo dell'industria di settore. Analisi al riguardo condotte hanno indicato nel recente passato un preoccupante declino ad esempio nel campo dei brevetti da parte delle imprese italiane operanti nei settori igienico/ambientale.

⁹ La creazione di un'Autorità indipendente viene resa ancora più necessaria dai limiti della esperienza del Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche, -particolarmente evidente nella Relazione al Parlamento del luglio 2003, con una sovraesposizione impropria rispetto alle sue funzioni istituzionali, fino a schierarsi, sulla attuazione degli indirizzi comunitari, nello scontro acceso sugli interessi in campo, sulle posizioni del Ministero e del Governo e quelle delle Amministrazioni regionali e locali, degli interessi in campo. Senza, oltretutto, dare conto delle diverse soluzioni adottate negli altri Paesi dell'Unione nella attuazione degli indirizzi comunitari (Comitato per la vigilanza per l'uso delle risorse idriche, Relazione cit, pagg 15-18; 97-104; 115-123.

In questo senso non è certo un elemento di semplificazione l'inserimento nel D. Lgs. 152/99 di una normativa specifica, in molti punti fortemente restrittiva, riguardante gli scarichi sul suolo, senza che la direttiva comunitaria preveda al momento nulla di alcunché; con il rischio, come già si è potuto osservare, che si dia inizio ad una defatigante e poco fruttuosa stagione di necessarie proroghe e senza neanche prevedere i necessari adeguamenti tariffari dovuti alle assai più onerose filiere di trattamento. Al tempo stesso, come nel caso delle aree sensibili, è apparsa evidente la frattura fra disposto comunitario (da norma o da giurisprudenza), senza tuttavia che si sia intervenuti a ridisciplinare l'assetto legislativo nazionale, favorendo così il permanere di vaste ombre di incertezza interpretativa su pur recenti norme nazionali.

Considerazioni conclusive

L'adozione piena della Direttiva, ed il conseguente allargamento del concetto di bacino gestionale di riferimento, richiede che lo strumento legislativo intraprenda una vera e propria opera di pulizia e razionalizzazione su di una materia, come quella idrica, ancora divisa in molteplici competenze e comunque caratterizzata, da fenomeni di accatastamento normativo che ha pochi equivalenti.

Del resto, nel settore idrico più che in altri settori, la normazione è avvenuta per stratificazioni successive (si aggiunge il nuovo senza emendare il passato che nel frattempo rimane), per cui occorrerebbe un'operazione di semplificazione e razionalizzazione legislativa, pena un ulteriore incremento dei livelli di incertezza e di indeterminazione.

Occorre recuperare il respiro riformatore ed ambientalistico della 36/94. Al centro del dibattito deve tornare la questione dell'ecosostenibilità dei prelievi, della rinaturalizzazione dei bacini, del contenimento della domanda entro i limiti della sostenibilità.

Di ogni grande opera proposta per incrementare l'offerta mediante nuovi sbarramenti e captazioni occorre valutare l'impatto sui deflussi a valle, sui fenomeni di erosione costiera indotta, sul depauperamento delle falde.

La principale risorsa aggiuntiva deve identificarsi nell'uso dei reflui depurati per domande non pregiate e nel recupero delle perdite di rete.

La programmazione a scala di bacino secondo criteri di ecosostenibilità deve riacquistare la centralità offuscata dal "pensiero unico" delle liberalizzazioni ad ogni costo. Anche sul piano delle misure urgenti atte ad affrontare l'attuale emergenza è possibile delineare una linea, coerente con l'ispirazione della 36/94, che punti a risolvere i problemi sviluppando servizi di manutenzione e gestione più che a costruire opere. Misure urgenti di ricognizione di dettaglio delle reti urbane del mezzogiorno e realizzazione di una campagna sistematica di ricerca perdite urbane per la loro drastica riduzione possono essere oggetto di una proposta di intervento immediata con ritorni concreti più efficaci e rapidi di quelli prevedibili per le improbabili ed eterne "grandi opere".

Calcolando, sommariamente, in 300.000 Euro per milione di abitanti i costi di ricognizione e ricerca perdite ciò equivale a dire che con 5.000.000 di Euro è possibile realizzare un piano annuale di efficientamento del sistema idrico meridionale con ricadute immediate sul piano del servizio reso ai cittadini..

Calcolando i costi degli interventi manutentivi è possibile stimare realistico l'obiettivo di un recupero di un terzo delle perdite in un anno al costo di 100.000.000 di Euro.

La recente legge-obiettivo (443/2001: cd Lunardi) prevede su tale capitolo un impegno di 2.500 milioni di Euro per grandi opere non chiaramente definite.

Probabilmente è questo l'unico intervento straordinario da avviare; e con esso una rapida conclusione del percorso della 183/89 e della 36/94.

3.5 SERVIZI IDRICI AGRICOLI

Qualsiasi analisi sugli effetti della Direttiva 2000/60 deve essere fatta tenendo conto che essa si inserisce in un quadro normativo nazionale di riferimento molto articolato e radicato e, per quanto riguarda l'uso irriguo, in una posizione, almeno di principio, di relativo "privilegio" rispetto agli altri usi.

Va sempre sottolineato che **la caratteristica peculiare della normativa nazionale in materia di acque è, secondo la legge 36/94, la qualifica di "pubbliche" per tutte le acque**, tanto che deve essere sempre richiesta all'autorità competente una autorizzazione per il loro utilizzo; queste inoltre costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà.

Relativamente all'utilizzazione idrica in agricoltura, sempre secondo la legge 36/94 all'articolo 28, viene stabilito che, nei periodi siccitosi o comunque di penuria idrica, dopo il consumo idropotabile l'acqua deve essere destinata prioritariamente all'irrigazione.

Mentre la prima ammissione è simile ad una contenuta nella Direttiva (esattamente al punto 1 dei "considerando" ove si cita "L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale"); la seconda rappresenta **una specificità italiana, in quanto da sempre l'utilizzazione irrigua è considerata nel nostro paese preziosa per la sua valenza economica e sociale**. Ciò si traduce nel fatto che **il settore agricolo è quello che registra il più alto livello di impiego idrico (circa il 60% dei consumi totali), ma, al tempo stesso, è quello che rischia di subire un pesante ridimensionamento (la percentuale della PLV dei prodotti irrigati sul totale è nettamente superiore alla percentuale della SAU irrigata sul totale) se si dovesse arrivare a decidere una politica di risparmio generalizzato nell'approvvigionamento idrico**.

La Direttiva stabilisce che, per raggiungere gli obiettivi prefissati, si debbano prendere "misure base" (art. 11 comma 2), e cioè sostanzialmente quelle contenute in direttive europee vigenti in campo ambientale con riflessi sulla qualità delle acque. Per quanto riguarda il settore agricolo si tratta prevalentemente della Direttiva nitrati 91/676 e della direttiva fitofarmaci 91/414. Oltre e a completamento delle misure base la stessa Direttiva indica anche "misure supplementari" (art. 2 comma 4) e cioè sostanzialmente normative o codici di buone pratiche di origine nazionale o codici di buona prassi agricola o standard di qualità delle acque o ancora, nella fattispecie agricola, "misure tese a favorire l'efficienza e il riutilizzo, tra le quali ...tecniche di irrigazione a basso consumo idrico" (allegato IV parte b).

In proposito, si aprono due grandi questioni. La prima consiste nel fatto che avremo due definizioni di buone pratiche agricole, una della Direttiva, valida a livello di bacino imbrifero, e l'altra stabilita per i piani di sviluppo rurale nel nuovo programma di modifica a medio termine della PAC, applicata a livello nazionale: si tratterà di potere conciliare la prima alla seconda.

La seconda questione è che rimane indefinito, almeno per le misure supplementari, se si possa pensare a forme di incoraggiamento o di compensazione per quelle aziende agricole che, per il fatto di essere localizzate in aree protette (allegato 4) o per altre scelte elaborate dall'autorità competente a livello di bacino o di distretto, dovessero rispettarle. Anche in questo caso deve venire incontro quanto stabilito dal programma di revisione della PAC che stabilisce una soglia di rispetto delle condizioni ambientali, pena la riduzione degli aiuti, e premi solo per livelli eccelsi di qualità.

La Direttiva stabilisce un altro punto fondamentale per le prospettive dell'agricoltura: esattamente all'articolo 9 ove si cita: "Gli Stati membri tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici.....e provvedono entro il 2010 ad un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua, suddivisi almeno in industria, famiglie e agricoltura."

Si tratta di un principio che non è previsto in termini tassativi, ma in relazione all'esigenza di introdurre uno strumento finanziario capace di scoraggiare una dinamica insostenibile dei fattori di pressione antropica sulla risorsa, a seconda delle varie interpretazioni, potrebbe costituire per

l'agricoltura un elemento dirompente o viceversa cautelativo. La versione negativa è legata al fatto che attualmente il "prezzo" dell'acqua in agricoltura è largamente protetto per ragioni sociali, specialmente in alcune aree del Paese.

Puntare al recupero dei costi anche a carico del settore irriguo significherebbe, nella versione dirompente, mettere in ginocchio l'agricoltura irrigua in vaste zone del Mezzogiorno in particolare; nella versione cautelativa, garantirne la continuità

Sta di fatto che recentemente sono sempre più numerose le posizioni di chi considera il 'prezzo' dell'acqua in agricoltura ingiustificatamente protetto ed è cresciuta la consapevolezza che una responsabilizzazione degli utilizzatori potrebbe essere una fondamentale componente dell'efficienza economica, nella logica del *user-pays-principle*.

Si pone comunque una delicata questione nel determinare il confine tra i diritti 'inalienabili', gli usi da considerarsi 'meritori' e gli usi per i quali sia opportuno invece riservare una valutazione di tipo costi-benefici. Questa distinzione sarà l'effetto delle opzioni di politiche economiche e sociali, oltre che delle condizioni storiche, geografiche e sociali.

La stessa Direttiva 2000/60 introduce alcune formule di cautela e salvaguardia, quando accenna che "gli Stati membri possono tener conto delle ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero, nonché delle condizioni geografiche e climatiche della regione o delle regioni in questione"; oppure "non violano la presente Direttiva qualora decidano ...di non applicare le disposizioni.. per una determinata attività di impiego delle acque, ove ciò non comprometta i fini ed il raggiungimento degli obiettivi della presente Direttiva" (art 9).

Sicuramente per molti Paesi in via di sviluppo, l'esistenza di un settore agricolo in grado di garantire l'autosufficienza alimentare costituisce un obiettivo fondamentale e in questi casi la disponibilità di acqua può essere considerato un bene meritorio'

In zone quali il nostro Mezzogiorno bisognerà verificare se il modo più efficiente per sostenere l'economia agricola consista nel fornire sottocosto i servizi idrici, piuttosto che attraverso sostegni di altro tipo (es. sgravi fiscali). D'altronde bisogna tener conto del fatto che i recenti fenomeni di cambiamenti climatici, che hanno flagellato gran parte dell'Europa, alternando periodi siccitosi con periodi alluvionali, complicano la situazione. Infatti, si assiste ad un gap sempre più accentuato tra disponibilità idriche e consumi irrigui e al fatto che l'erogazione dell'acqua sottocosto nelle regioni aride dell'Europa mediterranea non migliora più significativamente la competitività economica dell'agricoltura, né favorisce un'allocazione dell'acqua che ne concentri l'uso sulle colture più redditizie.

Quando si arriverà anche per il settore agricolo ad imporre che il prezzo dell'acqua rifletta il costo pieno di produzione dei servizi bisognerà necessariamente intervenire in altri modi più trasparenti, erogando il 'sussidio implicito' contenuto nella fiscalizzazione del costo dell'acqua, con il vantaggio di scoraggiare la realizzazione di opere idriche quando il valore aggiunto generato è insufficiente.

Saranno ancora necessari consistenti interventi pubblici per cofinanziare le infrastrutture maggiori. Ma anche qui la logica deve essere quella della compartecipazione e non quella del finanziamento a pioggia, utilizzando come criterio per l'attribuzione dei finanziamenti un indicatore di 'ability to pay' da parte degli agricoltori, eventualmente ancorato alle designazioni delle aree meritevoli dei fondi strutturali europei o dei piani di sviluppo rurale.

Infine, una delle implicazioni potenzialmente più interessanti per la legislazione e la procedura amministrativa italiana è quella relativa alla partecipazione dei soggetti interessati e degli utenti. In questo caso infatti già la scelta di 6 mesi fissati per la presentazione delle eventuali osservazioni (articolo 14) indica la chiara volontà dell'Unione Europea di offrire alle comunità locali reali strumenti di conoscenza e di intervento: il che è particolarmente interessante per la categoria degli imprenditori agricoli e per le loro associazioni.

Nel caso italiano, l'affidamento ai Consorzi di bonifica della gestione delle opere irrigue, e cioè ad enti pubblici a struttura associativa, indipendentemente dal giudizio generale che se ne può dare,

in un certo senso è in principio già coerente con una politica di recupero dei costi. Per statuto infatti ai Consorzi è attribuito uno specifico potere impositivo per recuperare quanto è stato speso per la gestione irrigua, basandosi sulla ripartizione di tale spesa tra tutti gli utenti in proporzione ai benefici conseguibili dall'irrigazione.

A smentire questa potenziale corretta impostazione generale sta la considerazione che questo sistema è certamente ancora molto squilibrato: non solo perché continua a sussistere una separazione nella contribuzione come se fossero chiaramente separabili gli usi irrigui da quelli urbani, ma anche in ragione delle diverse condizioni delle realtà territoriali dei Consorzi e della contribuzione.