

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

Sintesi del documento preparatorio

Gruppo 183 -IEFE Bocconi – Legambiente

Hanno contribuito al documento *(in ordine alfabetico)*:

Michele della Rocca, Giuseppe Gavioli, Antonio Massarutto, Elena Mauro, Bruno Miccio,
Romano Pagnotta, Antonio Picchi, Stefano Picchi, Nicola Stolfi, Fabio Trezzini

Ottobre 2003

La Direttiva comunitaria 2000/60 persegue l'obiettivo di raggiungere un 'buono stato' della qualità delle acque superficiali e sotterranee attraverso :

- a) i principi di precauzione e dell'azione preventiva;
- b) la riduzione – soprattutto alla fonte - dei danni causati all'ambiente e alle persone;
- c) il criterio ordinatore '*chi inquina paga*'.

La Direttiva fa propria l'opzione dell'uso sostenibile dell'acqua, a scala di ecosistema di bacino idrografico, formulata nei principali documenti internazionali; e si inserisce nell'azione complessiva della politica ambientale dell'Unione per la tutela e il miglioramento della qualità ambientale e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

Sostenibilità ecologica, economica e sociale

Partendo dall'assunto che "*l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale*" (preambolo), la Direttiva 2000/60 prevede programmi e misure, modalità e scadenze vincolanti per ogni Stato membro, che puntino a:

- 1) preservare il capitale naturale delle risorse idriche per le generazioni future (*sostenibilità ecologica*);
- 2) allocare in termini efficienti una risorsa scarsa come l'acqua (*sostenibilità economica*);
- 3) garantire l'equa condivisione e accessibilità per tutti ad una risorsa fondamentale per la vita e la qualità dello sviluppo economico (*sostenibilità etico-sociale*).

La valutazione della sostenibilità deve assicurare che la risorsa idrica sia in grado di soddisfare il maggior numero di funzioni -ambientali ed economiche- senza sacrificare la sua riproducibilità e nel lungo periodo; e senza pregiudicare l'accessibilità alla risorsa da parte degli usi individuali (a partire da quelli potabili), sociali e produttivi meritevoli di tutela, sulla base dei criteri dell'equilibrio tra disponibilità quali - quantitativa e impieghi, a scala di bacino idrografico singolo o accorpato (innanzitutto in casi di trasferimenti d'acqua da un bacino all'altro).

Autorità di bacino e distretti idrografici

Entro il 22 dicembre prossimo, ogni Stato membro dell'Unione deve attivare l'attuazione della Direttiva , individuando:

- a) i bacini presenti nel territorio e la loro assegnazione, singola o accorpata, nei distretti idrografici;
- b) l'autorità di regolazione competente, che può essere un organismo già esistente (artt 3 e 24).

Nel nostro ordinamento, questo organismo va identificato nelle Autorità di bacino, a partire da quelle di rilievo nazionale, esistenti dal '90 in attuazione della legge-quadro di riforma ambientale e istituzionale 183/89 per la tutela integrata – e inseparabile – delle acque e la difesa del suolo:

- a) a scala di ecosistema di bacino e non per confini amministrativi;
- b) nella forma della cooperazione tecnico-istituzionale tra le Regioni competenti per il territorio di pertinenza del bacino e la rappresentanza del Governo nazionale, in capo al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio (appunto, le Autorità di bacino);

- c) senza alterazioni normative arbitrarie, possibili con l'attuale proposta di delega in materia ambientale, in discussione in Parlamento.

Per individuare le Autorità di tutti i 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 (2004).

Questa scelta consente di rendere partecipi le Regioni, con competenze accresciute, specificamente, con il DLGS 152/98 e, complessivamente, a seguito della riforma in senso federalista della Costituzione (titolo V°); e 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.

Quanto alla formulazione dei Piani di gestione dei distretti idrografici previsti dalla Direttiva (art 13), appare corretto ed efficace mantenere nel nostro ordinamento la distinzione-interazione – fissata nella legge 183/89 – tra attività di piano e programmazione, rispettivamente in capo all'Autorità di bacino e alle Regioni che la costituiscono, nell'interazione con le Autonomie locali, gli enti parco e la loro attività di pianificazione territoriale e urbanistica.

Con questa scelta diventa ancora più indispensabile rafforzare la titolarità di indirizzo vincolante e la strumentazione di monitoraggio e controllo delle Autorità di bacino, come sede e soggetto coordinato, riconosciuto innanzitutto dalle Regioni che la costituiscono:

- a) innanzitutto attraverso la modalità di governo e l'attrezzatura tecnico-scientifica del bilancio quali-quantitativo della risorsa tra disponibilità della risorsa idrica e gli impieghi concorrenti nei diversi comparti (idropotabile, irriguo, energetico, industriale, turistico, ambientale), previsto dalla nostra legislazione di riforma (art 3, legge 36/94: cd Galli);
- b) in secondo luogo con programmi di misure -di base e supplementari- che tengano conto delle diverse condizioni dei distretti idrografici (art 11).

Condizione di credibilità e di efficacia di ogni programma di governo sostenibile della risorsa: la revisione – in sede unificata di Autorità di bacino- dei criteri, distribuzione e destinazione dei canoni di concessione per le derivazioni d'acqua, in gestione alle Regioni (DLGS 112/98, art 86).

Informazione e processi decisionali partecipativi

L'accesso all'informazione va riconosciuto e tutelato come diritto individuale e modalità di controllo sociale verso le istituzioni e i gestori dei servizi idrici al fine di assicurare la trasparenza delle decisioni: superando l'attuale modalità di concepire e realizzare le Carte dei servizi come strumenti in netta prevalenza di tipo promozionale, soprattutto da parte dei gestori (Direttiva, art 14).

Quanto alla partecipazione al governo delle scelte, la Direttiva sancisce la fine del modello decisionale tecnocratico, a cascata dall'alto, e pone le basi della responsabilizzazione degli interessi sociali ed economici, attraverso il loro coinvolgimento da istituzionalizzare nei processi decisionali: sulla base del riconoscimento condiviso delle condizioni di sostenibilità degli impieghi della risorsa idrica e delle stesse modalità di regolazione dei conflitti.

Il nostro Paese, che sta muovendo i primi passi in questa direzione (ad esempio, con la sperimentazione del Comitato consultivo dell'Autorità di bacino del Po), può ricavare dalla attuazione della Direttiva una trasformazione del governo delle acque attraverso una reale modalità di concertazione, capace di assicurare processi

decisionali aperti, trasparenti e partecipati; efficacia delle decisioni ed esercizio effettivo della responsabilità.

Il 'buono stato' delle acque superficiali e sotterranee

Va prioritariamente definito lo stato di qualità delle acque a seguito di monitoraggio, da riportare successivamente ad uno 'stato di qualità buono', con interventi tanto più onerosi quanto maggiore è il divario tra lo stato effettivo e quello corrispondente a buono. In fase di avvio dell'applicazione della Direttiva si dovrà procedere alla definizione delle condizioni di riferimento, cui corrisponde il buono stato di qualità. In rapporto ad esso andranno definite le differenti tipologie di corpo idrico; scelti gli indicatori di qualità con i quali determinare il grado di compromissione dei diversi ecosistemi; e calibrati gli interventi (art 4).

Va poi sottolineata la necessità di prestare un'attenzione centrale alle interazioni tra circolazione superficiale e sotterranea delle acque, che invece – di norma – vengono trattate separatamente.

In ogni caso, appare necessario dotarsi di un Gruppo di riferimento dei principali soggetti coinvolti nella fase di applicazione iniziale della Direttiva, come è avvenuto a suo tempo negli altri Paesi, per:

- a) esaminare i diversi aspetti connessi alle iniziative indispensabili ad applicare le linee guida dei Gruppi di lavoro a livello europeo;
- b) valutare le conseguenze e l'applicabilità della Direttiva con riferimento alla situazione esistente in Italia e suggerire eventuali modifiche e integrazioni funzionali alla nostra situazione.

Vanno pertanto utilizzati pienamente gli istituti di ricerca esistenti (a partire dall'IRSA/CNR) e promosso il coordinamento tecnico-scientifico e informativo con le Autorità di bacino, gli organismi operanti sul territorio, innanzitutto il sistema ARPA/APAT: per dotare il Paese di un efficace e moderno sistema di conoscenze e monitoraggio, senza il quale le possibilità di successo della Direttiva appaiono molto scarse.

Aspetti economici e finanziari

La Direttiva inquadra il tema della struttura economico-finanziaria della gestione dei servizi idrici, introducendo il principio-cardine del recupero integrale dei costi (art 9).

Il principio non è inteso in modo tassativo: gli Stati membri sono invitati a 'tenere in considerazione' il recupero integrale dei costi e a garantire un 'adeguato' recupero dei costi attraverso le tariffe; e non impedisce agli Stati membri di finanziare interventi nel settore idrico. Piuttosto va perseguito l'obiettivo di una struttura finanziaria del settore in modo che gli utilizzatori dell'acqua non ricevano incentivi e segnali distorti, capaci di incoraggiare una dinamica insostenibile dei fattori di pressione antropica sulla risorsa.

Nei servizi ad uso civile (acquedotti, fognatura, depurazione), la legislazione italiana (L.36/94) appare generalmente coerente con i principi comunitari, puntando a un recupero pieno dei costi, ad una scala territoriale sufficientemente ampia (nella forma del coordinamento di governo della risorsa: gli Ambiti Territoriali Ottimali: ATO), per realizzare una gestione integrata efficiente e la solidarietà tra aree forti (urbane) e aree deboli (rurali e montane).

Nella fase transitoria della attuazione della legge, è ancora la finanza pubblica a farsi carico della parte più significativa della spesa per nuovi investimenti, da cui uscire

corresponsabilizzando gli utilizzatori dell'acqua col sostegno di una parte del costo degli interventi.

Nel settore agricolo, le tariffe pagate dagli utilizzatori riescono a malapena a raggiungere un equilibrio dei costi operativi, (nel Sud la situazione appare ancora più squilibrata), anche se sono gli unici esempi di contribuzione direttamente pagata dal beneficiario.

Il divario non è necessariamente insostenibile, se il contributo viene visto come contropartita dei 'beni pubblici' comunque resi disponibili e come riconoscimento del concorso dei contribuenti e dei loro organismi (attraverso i Consorzi di bonifica, prescindendo da una valutazione sulla loro natura e condizione) alla preservazione del patrimonio naturale, delle attrezzature e della sicurezza (il 'sussidio implicito').

La Direttiva introduce alcune formule di cautela e salvaguardia, per tener conto delle ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero del costo dei servizi e delle diverse condizioni geografiche e climatiche (art 9). Innanzitutto nel Mezzogiorno, ma non solo e di fronte ai cambiamenti climatici in atto (significativa, questa estate la crisi di siccità prolungata anche in aree finora ricche d'acqua, come quella padana; e il modo in cui è stata affrontata). Si assiste a un divario sempre più accentuato tra disponibilità idriche e consumi irrigui, in cui l'erogazione dell'acqua sottocosto nelle regioni aride non migliora significativamente la competitività economica dell'agricoltura, né favorisce un'allocazione dell'acqua che ne concentri l'uso sulle colture più redditizie.

Nel settore industriale, prevale un modello di auto-provvigionamento e risultano 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.

Canoni e tariffe

Complessivamente, la leva tariffaria è usata poco e male in funzione incentivante e l'attuale metodo tariffario permette al gestore di aumentare i suoi ricavi quando aumenta la quantità di acqua venduta, operando come ovvio disincentivo a ridurre gli sprechi.

L'attuale meccanismo trasferisce in tariffa i costi degli investimenti necessari a garantire la manutenzione e rinnovo delle reti, assumendo che ogni piano di ATO riesca ad individuare correttamente questo fabbisogno. ci si muove come se gli ATO fossero in grado di programmare gli investimenti necessari, quando invece il soggetto pubblico di norma non si attrezza della strumentazione necessaria, e viene svuotata la sua capacità di governo prevista dalla legge.

Bisogna allora cercare di integrare il meccanismo del recupero integrale dei costi a livello di ATO, introducendo una maggiore flessibilità che consenta di premiare la virtuosità ambientale e di alleviare l'onere finanziario per le aree più svantaggiate. Una possibilità è offerta dallo strumento dei canoni di derivazione d'acqua, devoluti alle Regioni. Oggi però il canone è assolutamente irrisorio ed è governato da principi che nulla hanno a che fare con la politica ambientale. Rispetto alle esperienze degli altri Paesi, mancano poi completamente anche sistemi di tassazione degli scarichi.

Attraverso una opportuna rimodulazione dei canoni (eventualmente estesi agli scarichi) e una loro traslazione in tariffa, si potrebbe incidere sui consumi, indirizzare i prelievi verso le risorse meno delicate e durante i periodi dell'anno meno problematici. Si potrebbe inoltre alimentare un fondo che, innanzitutto a livello di

distretto idrografico, possa essere speso per co-finanziare i piani di intervento che attuano le linee di azione previste nei Piani di bacino.

Servizi idrici ad usi civili e agricoli

Assieme al bilancio della risorsa acqua tra disponibilità e impieghi a scala di bacino idrografico, l'altro caposaldo della legge 36/94 è costituito dalla separazione tra governo e gestione integrata del servizio idrico: l'uno, costitutivo dell'organismo espressione delle istituzioni locali che lo costituiscono (l'ATO); l'altro, sotto la responsabilità del soggetto gestore, di norma alla scala territoriale dell'ATO e regolato da un sistema tariffario che prevede la remunerazione dei capitali investiti e il miglioramento della qualità del servizio.

Nella incerta fase di attuazione della riforma, appare necessario: a) rafforzare la capacità tecnico- conoscitiva e di monitoraggio del governo, capace di confronto reale con il soggetto gestore, invece di diventarne ostaggio disarmato; b) superare l'attuale discrasia della durata delle concessioni di derivazione nei diversi comparti (civile, irriguo, ecc); c) creare una vera Autorità nazionale indipendente, superando l'attuale forma incerta del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche; d) recuperare il ritardo nel recepimento delle Direttive comunitarie, uscendo dalla modifica permanente delle modalità e della durata dell'affidamento del servizio (da ultimo, il Decreto legge del 29 settembre scorso), in una esaltazione acritica della privatizzazione che fa passare in secondo piano la responsabilità di assicurare la certezza della erogazione di un bene totalmente pubblico come l'acqua e l'equa ripartizione sociale dei suoi costi; e crea incertezza nelle stesse aspettative dei sistemi di impresa.

L'utilizzazione irrigua delle acque copre il più alto livello di impiego idrico (circa il 60% del dell'impiego totale), in ragione dell'eredità storica e del valore economico, sociale e ambientale attribuito al settore agricolo.

Per raggiungere gli obiettivi ambientali stabiliti nella Direttiva vanno prese 'misure di base' (quelle contenute prevalentemente nella Direttiva nitrati 91/676 e fitofarmaci 91/414, oggetto del DLGS di attuazione 152/99) e 'misure complementari' (normative e codici di buone pratiche di utilizzo delle acque, tese a favorire l'efficienza e il riutilizzo della risorsa), in concomitanza con il programma di revisione della Politica Agricola Comune (PAC).

Finora la mancanza di espliciti criteri di scelta dei costi e benefici ambientali ed economici degli interventi, finisce per incoraggiare lo sviluppo di attività idroesigenti senza segnalare il vero costo sociale delle infrastrutture idriche e del loro funzionamento e senza peraltro dotarsi di procedure razionali per governare la scarsità della risorsa, come il suo riutilizzo (innanzitutto delle acque reflue) e la distribuzione territoriale e sociale dei costi, per impieghi sempre meno separabili (urbani e irrigui).

Ma restano decisive le opzioni delle politiche ambientali ed agricole concordate in sede comunitaria e nazionale: sempre più devono interagire e cooperare alla pari con quelle delle altre aree –innanzitutto dei Paesi in via di sviluppo- e distribuire un equo accollo degli oneri conseguenti.

17 ottobre 2003