

STATI GENERALI DELLA GREEN ECONOMY 2014

Sessione tematica di approfondimento e consultazione

**“GESTIONE SOSTENIBILE DELLA RISORSA IDRICA :
verso un Piano Nazionale”**

DOCUMENTO INTRODUTTIVO

5 Novembre 2014, Rimini

EXECUTIVE SUMMARY

“L’acqua è la linfa vitale della green economy”(1), tuttavia, nonostante un referendum che ha ribadito l’importanza di tale risorsa pubblica, la gestione delle risorse idriche e la tutela delle acque dall’inquinamento nel nostro paese hanno dovuto da sempre fare i conti con un **insieme di regole incompleto, per alcuni aspetti arretrato e per altri contraddittorio**. Tali carenze, unite alla storica insufficienza dei controlli e alla pesante crisi economica degli ultimi anni, hanno fatto sì che, nel settore della tutela qualitativa e quantitativa delle acque, la distanza tra le attese e la situazione reale sia progressivamente aumentata e che si siano determinate, in particolare in alcune regioni del meridione con strutture tecnico-amministrative più deboli e minori disponibilità economiche, situazioni al limite della sopportabilità. Si **registra poi un notevole ritardo nel rispetto degli obblighi assunti dall’Italia in quanto membro dell’Unione Europea**. I piani di gestione dei bacini idrografici adottati nel 2010 hanno contenuti non sempre conformi alla direttiva quadro sulle acque, né si può ritenere che tali carenze possano essere colmate con l’aggiornamento previsto per la fine del prossimo anno. Sui servizi idrici l’Italia è in forte ritardo nell’applicazione del principio del pieno recupero dei costi, inclusi quelli ambientali. Le maggiori preoccupazioni in questo momento riguardano i ritardi nel completamento dei sistemi di fognatura e depurazione, previsto in una direttiva comunitaria sulle acque reflue urbane del 1991. Il mancato rispetto degli impegni comunitari espone il paese a rischio di infrazione, con possibili penalità sul piano economico. Per invertire la tendenza in atto, recuperare progressivamente le situazioni compromesse ed evitare al paese di incorrere in pesanti sanzioni, occorre avviare una fase nuova mettendo in campo in forma coordinata tutte le possibili azioni; in altri termini occorre **rifondare la politica delle acque nel nostro paese** che consideri l’uso razionale, il riciclo e il riuso dell’acqua essenziali per una gestione integrata, che permetta una riduzione dei costi, un risparmio della risorsa naturale, una gestione ambientalmente corretta e la creazione di opportunità di mercato per le tecnologie innovative. Il principio base per una efficace politica non può che essere quello della **leale collaborazione tra tutte le istituzioni interessate**, da perseguire già nelle fasi in cui si fissano le regole e si disciplinano composizione e funzionamento degli organi di governo. Lo strumento più efficace per raggiungere gli obiettivi desiderati appare essere l’adozione da parte del governo di un Piano nazionale per la tutela e il razionale utilizzo delle acque, che indichi le soluzioni per i molti problemi ancora aperti, ridefinisca se necessario competenze e ruoli, individui le azioni, i tempi e le risorse necessarie. Al fine di garantire la più ampia partecipazione, il Piano nazionale, dovrebbe essere predisposto sulla base degli esiti di una nuova **Conferenza nazionale sulle acque**, in analogia con quanto fatto con la Conferenza nazionale delle acque del 1972 con la quale si definirono gli assi portanti della futura politica delle acque in Italia, da articolare in sessioni parallele, con gruppi di lavoro tematici, il cui coordinamento dovrebbe essere assicurato dal Ministero dell’Ambiente. I principali temi che la Conferenza dovrà affrontare riguardano la definizione di uno schema condiviso per il governo delle acque, l’implementazione delle azioni necessarie per conseguire gli obiettivi di tutela nei tempi previsti dalla direttiva comunitaria 2000/60, il rafforzamento dell’azione pubblica di controllo, la razionalizzazione dei prelievi e dei consumi, le azioni di sostegno al riutilizzo delle acque reflue, la piena applicazione del recupero dei costi nei servizi, il finanziamento degli interventi, le iniziative per garantire la piena partecipazione dei cittadini ai processi decisionali. L’auspicato nuovo impegno dovrebbe essere ispirato a principi da condividere, preliminarmente, quali: **la netta distinzione tra le funzioni di pianificazione, programmazione e controllo e le funzioni operative; una più esplicita caratterizzazione del Ministero dell’Ambiente in senso strategico in quanto garante della collegialità degli interventi nel settore; il rafforzamento del coordinamento inter istituzionale negli organi di governo delle acque; la conformità della politica delle acque con i principi indicati nella risoluzione del parlamento europeo del 3 luglio 2012**. In particolare questo ultimo punto appare importante, considerati i gravosi impegni da affrontare nei prossimi anni, tutti già delineati nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo del 14 novembre 2012, relativa ad un Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee. Le azioni descritte **costituiscono il necessario presupposto per tornare ad investire risorse pubbliche e private nel settore delle acque**. Tali investimenti, oltre a sanare situazioni di forte degrado e a mettere il paese al riparo da infrazioni comunitarie, promettono di avere **ricadute sociali importanti**, trattandosi di opere diffuse sul territorio, con necessità di manodopera percentualmente elevate, e aventi dimensioni, e conseguenti impatti ambientali, contenuti.

(1) *The Stockholm Statement to the 2012 UN Conference on Sustainable Development Rio+20 +*

L'acqua è la linfa vitale della green economy, tuttavia la gestione delle risorse idriche e la tutela delle acque dall'inquinamento nel nostro paese hanno dovuto da sempre fare i conti con un **quadro normativo incompleto, per alcuni aspetti arretrato e per altri contraddittorio**. Tali carenze, unite alla storica insufficienza dei controlli e alla pesante crisi economica degli ultimi anni, hanno fatto sì che, nel settore della tutela qualitativa e quantitativa delle acque, la distanza tra le attese e la situazione reale sia progressivamente aumentata e che si siano determinate, in particolare in alcune regioni del meridione con strutture tecnico-amministrative più deboli e minori disponibilità economiche, situazioni al limite della sopportabilità.

Allargando l'orizzonte, si registra un **notevole ritardo nel rispetto degli obblighi assunti dall'Italia in quanto membro dell'Unione Europea**. I piani di gestione dei bacini idrografici adottati nel 2010 hanno contenuti non sempre conformi alla direttiva quadro sulle acque, né si può ritenere che tali carenze possano essere colmate con l'aggiornamento di tali piani previsti per la fine del prossimo anno. Sui servizi idrici l'Italia è in forte ritardo nell'applicazione del principio del pieno recupero dei costi, inclusi quelli ambientali. Le maggiori preoccupazioni in questo momento, per quanto riguarda i rapporti con la Commissione, riguardano poi i ritardi nel completamento dei sistemi di fognatura e depurazione, previsto in una direttiva comunitaria sulle acque reflue urbane del 1991.

Il mancato rispetto degli impegni comunitari espone il paese a rischio di infrazione, con possibili penalità sul piano economico. Sul mancato rispetto della citata direttiva sulle acque reflue urbane, **l'Italia è già stata condannata in due diverse cause presso la Corte di giustizia europea** ed è pendente un terzo ricorso della Commissione. Da alcune stime preliminari si è valutato che **ogni causa potrebbe costare allo stato italiano, oltre ad una penalità una tantum, un importo intorno ai 100 milioni di euro l'anno**.

Per invertire la tendenza in atto, recuperare progressivamente le situazioni compromesse ed evitare al paese di incorrere in pesanti sanzioni per il mancato rispetto degli obblighi comunitari, occorre avviare una fase nuova mettendo in campo in forma coordinata tutte le possibili azioni; in altri termini occorre **rifondare la politica delle acque nel nostro paese**.

Il principio base per una efficace politica non può che essere quello della **leale collaborazione tra le istituzioni**, da perseguire già nelle fasi in cui si fissano le regole e si disciplinano composizione e funzionamento degli organi di governo. Un mutamento di tale portata deve necessariamente avvenire con il contributo di tutti, le amministrazioni centrali, in primis il Ministero dell'Ambiente, la Presidenza del Consiglio e le sue strutture, le amministrazioni locali, gli organismi di garanzia, le associazioni ambientali e di categoria.

Gli sviluppi positivi di una politica integrata delle acque, è sottolineato con forza nel recente documento dell'Unione Europea sull'innovazione nella gestione delle risorse idriche. In esso si afferma che se da una parte un uso razionale, il riciclo e il riuso dell'acqua dovrebbero essere considerati essenziali per una gestione integrata che permetta una riduzione dei costi, un risparmio della risorsa naturale, una gestione ambientalmente corretta e la creazione di opportunità di mercato per le tecnologie innovative, dall'altra parte appare evidente come il loro sviluppo sia rallentato, più che da barriere tecniche, dalla limitata capacità delle istituzioni di formulare politiche ed iniziative legislative coerenti con quegli obiettivi, dalla mancanza di adeguati incentivi economici e finanziari e dalla ancora scarsa sensibilità dell'opinione pubblica relativa all'urgenza di attivare tali orientamenti

Lo strumento più efficace per raggiungere gli obiettivi desiderati appare essere l'adozione da parte del governo di un **Piano nazionale per la tutela e il razionale utilizzo delle acque**, che indichi le soluzioni per i molti problemi ancora aperti, ridefinisca se necessario competenze e ruoli, individui le azioni, i tempi e le risorse necessarie. Al fine di garantire la più ampia partecipazione, il Piano nazionale, dovrebbe essere predisposto sulla base degli esiti di una nuova **Conferenza nazionale sulle acque**, in analogia con quanto fatto con la Conferenza nazionale delle acque del 1972, con la quale si definirono gli assi portanti della futura politica delle acque in Italia.

L'auspicato nuovo impegno dovrebbe essere ispirato a principi da condividere, preliminarmente. Se ne ricordano alcuni sui quali, come è emerso dalla discussione dell'ultimo periodo, il consenso è molto ampio: **la netta distinzione tra le funzioni di pianificazione, programmazione e controllo e le funzioni operative;**

una più esplicita caratterizzazione del Ministero dell’Ambiente in senso strategico in quanto garante della collegialità degli interventi nel settore; il rafforzamento del coordinamento inter istituzionale negli organi di governo delle acque; la conformità della politica delle acque con i principi indicati nella risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2012. In particolare questo ultimo punto appare importante, considerati i gravosi impegni da affrontare nei prossimi anni, tutti già delineati nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo del 14 novembre 2012, relativa ad un piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee.

Le azioni descritte, come detto riconducibili all’obiettivo di risolvere le molte questioni ancora aperte in merito all’attribuzione delle competenze tra livelli locale e nazionale e a rendere rapida ed efficiente l’azione di governo delle risorse idriche, **devono costituire il necessario presupposto per tornare ad investire risorse pubbliche e private nel settore delle acque.** Tali investimenti, oltre a sanare situazioni di forte degrado e a mettere il paese al riparo da infrazioni comunitarie, promettono di avere ricadute sociali importanti, trattandosi di opere diffuse sul territorio, con necessità di manodopera percentualmente elevate, e aventi dimensioni, e conseguenti impatti ambientali, contenuti. Con riferimento ai fondi strutturali, occorre approfondire tutte le condizionalità che incidono sulla possibilità di accesso e mettere in campo idonee misure, anche di carattere straordinario, che consentano alle pubbliche amministrazioni, destinatarie di tali fondi, di utilizzarli in modo efficiente e in tempi certi.

Tornando alla Conferenza nazionale sulle acque, essa andrebbe articolata in sessioni parallele, con gruppi di lavoro tematici, il cui coordinamento dovrebbe essere assicurato dal Ministero dell’Ambiente. I temi che al momento appaiono di interesse prevalente riguardano la definizione di uno schema condiviso per il governo delle acque, l’implementazione delle azioni di tutela necessarie per conseguire gli obiettivi nei tempi previsti dalla direttiva comunitaria 2000/60, il rafforzamento dell’azione pubblica di controllo, la razionalizzazione dei prelievi e dei consumi, le azioni di sostegno riutilizzo delle acque reflue, la piena applicazione del recupero dei costi nei servizi, il finanziamento degli interventi, le iniziative per garantire la piena partecipazione dei cittadini ai processi decisionali.

Al fine di contribuire all’avvio della discussione sui temi prioritari, sono state predisposte alcune schede di approfondimento, consultabili online sul sito web www.statigenerali.org, di cui di seguito si riporta una sintesi, evidenziando in particolare gli aspetti di maggiore criticità e indicando, laddove possibile, le vie da seguire per la loro soluzione.

IL GOVERNO DELLE ACQUE

Una delle ragioni dello stato di incertezza in cui si trova attualmente il governo delle acque in Italia, risiede senza dubbio nella carente collaborazione tra istituzioni, in particolare tra stato e regioni. Gli organi a ciò preposti, le Autorità di distretto, non sono mai state costituite, mentre hanno progressivamente perso rilievo le Autorità di bacino nazionali, di cui era stata prevista la soppressione nel 2006. Varie proposte sono state formulate negli anni, l’ultima delle quali nel collegato alla finanziaria del 2014 (il cui testo è stato da poco liquidato dalla commissione parlamentare competente), ma nessuna ha trovato esito positivo. La questione dei distretti idrografici appare paradigmatica delle difficoltà in cui versa il paese; il problema viene affrontato in molte sedi, in relazione a scadenze apparentemente inderogabili, che di fatto non lo sono, ma mai nelle forme dovute per una pianificazione di tale rilievo, che dovrebbe basarsi sull’individuazione di un modello largamente condiviso, facendo discendere da questo le decisioni in merito ad aspetti più tecnici quali la composizione degli organi di governo, alle competenze, ai contenuti e, quindi, alla gerarchia dei piani. Affrontare questi aspetti, ricercando il massimo consenso, appare come uno dei momenti prioritari su cui basare l’avvio di una rinnovata politica delle acque, nonché uno dei temi prioritari della futura conferenza nazionale delle acque. In attesa della costituzione dei distretti, avvalendosi delle Autorità di bacino di rilievo nazionale, occorre avviare da subito una fase transitoria che consenta il rispetto della scadenza comunitaria del dicembre 2015 per la revisione dei piani di gestione.

TUTELA E STATO DI QUALITÀ DELLE ACQUE

I corpi idrici italiani sono ancora lontani dal “buono stato” che deve essere raggiunto entro il 2015, ai sensi della direttiva 2000/60/CE. Tale carenza è dovuta a diversi fattori: sotto il profilo normativo, il recepimento della suddetta Direttiva prevede un sistema di pianificazione ridondante e con sovrapposizione di

competenze; il quadro conoscitivo è ancora carente, in particolare nel Mezzogiorno; molti corpi idrici soffrono, in particolare in alcuni mesi, di carenza di portate a causa dell'eccesso di prelievi; l'infrastruttura depurativa di base è ancora incompleta e, quando c'è, inadeguata; mancano strategie per ridurre l'inquinamento diffuso di origine agricola o dovuto agli sfioratori delle reti fognarie miste.

Le misure da mettere in campo vanno dall'adeguamento normativo per introdurre un sistema di governance più efficace, alla creazione di una banca dati nazionale sulle acque, all'adozione di misure efficaci per ridurre i prelievi idrici, alla creazione di un sistema di valutazione ambientale degli operatori del servizio idrico integrato, alla diffusione di buone pratiche per ridurre l'inquinamento diffuso, all'introduzione di buone pratiche idriche nella pianificazione urbanistica, all'integrazione della politica in materia di acque con le altre politiche di settore .

ACQUE E AGRICOLTURA

L'acqua è un fattore strategico per l'agricoltura italiana; il problema della razionalizzazione dei prelievi e della introduzione delle migliori tecniche irrigue va affrontato, senza preconcetti, avendo coscienza da un lato del contributo che una agricoltura maggiormente sostenibile può dare alla tutela delle acque, dall'altro del suo ruolo economico, sociale e ambientale. Non è in discussione che l'agricoltura, maggiore utilizzatore di acque, debba attuare l'efficienza idrica; tuttavia tale efficienza va valutata complessivamente, dal prelievo all'utilizzo, in tutti i suoi passaggi. Il mondo agricolo sta già evolvendo verso una maggiore efficienza dell'irrigazione, con un crescente ricorso a tecniche più evolute di contenimento dei consumi, quale la micro irrigazione, che è già maggioritaria nelle regioni con problemi di carenza idrica. È evidente, che in un momento di congiuntura economica negativa quale quella attuale, unitamente alla particolare vulnerabilità a cui è sottoposto il settore agricolo rispetto ai cambiamenti climatici, le necessità di ammodernamento e di efficientamento dei sistemi irrigui non deve tradursi tout court in un ulteriore costo per le imprese, ma, invece, deve divenire una scelta strategica sulla base di nuovi elementi di conoscenza e di uno scenario pianificatorio ed infrastrutturale che complessivamente deve incoraggiare gli investimenti nel settore. Accanto alle necessità di miglioramento di cui il mondo agricolo deve farsi carico, occorre guardare anche alle opportunità offerte dalle politiche comunitarie per l'adeguamento infrastrutturale e gestionale del settore, per renderlo competitivo e rispondente alle necessità della società. L'acqua irrigua grazie alle politiche comunitarie sta assumendo sempre più funzioni rivolte all'ambiente ed è verosimile che in futuro queste buone pratiche possano rivestire un ruolo ben più importante.

I SERVIZI IDRICI

L'allocazione delle risorse idriche è ancora regolamentata, salvo le modifiche di carattere ambientale introdotte negli ultimi anni, dal TU del 1933 che definisce modalità e procedure con le quali il bene comune acqua, quale risorsa pubblica, viene concesso in uso a privati, imprese e gestori.

Il sistema delle concessioni ha ben governato il sistema finché era limitato ad un numero discreto di concessioni superficiali, essenzialmente idroelettriche, agricole ed idropotabili. La diffusione di tecnologie di perforazione profonda a basso costo ha, negli ultimi decenni, progressivamente spostato il prelievo dalla risorsa superficiale a quella sotterranea, meno controllata e difficilmente controllabile, generando una estesa situazione di sottrazione di risorsa

Allo stato attuale il sistema sembra essere fuori controllo essendo per molti corpi idrici concessa più risorsa delle disponibilità naturali, il che espone estese aree del paese a crisi di sovrasfruttamento ed alla impossibilità di raggiungere gli obiettivi ambientali richiesti dalla Direttiva Quadro. Tutto il sistema delle concessioni necessita quindi di una profonda riorganizzazione e richiede prioritariamente che il concedente garantisca la disponibilità della risorsa concessa ai legittimi titolari; che le quantità concesse siano commisurate a parametri di uso sostenibile ed alle reali disponibilità al netto dei vincoli ambientali; che i canoni siano commisurati ai costi di gestione di un servizio efficiente.

Alla base delle strategie da definire per la riorganizzazione dei Servizi idrici bisogna considerare il riequilibrio del bilancio idrico, inteso in termini sia quantitativi che qualitativi, funzionale al raggiungimento e/o al mantenimento degli obiettivi di qualità, come richiesto dalla Direttiva 2000/60. Occorre uniformare e rendere omogenei a livello nazionale i criteri di stima dei bilanci idrici. Vanno inoltre sviluppati studi di approfondimento di carattere idrologico per valutare l'effettiva disponibilità. Per gli aspetti legati al sistema delle derivazioni e degli emungimenti, devono essere sviluppate azioni mirate ad approfondire il quadro conoscitivo delle concessioni in atto, che risulta differenziato a livello di singole Regioni, anche nell'ottica di fornire

elementi oggettivi su cui basare il rilascio delle future concessioni. È opportuno, anche al fine di definire strategie efficaci per il riequilibrio del bilancio idrico, la formulazione di indicazioni chiare che definiscano il percorso da attuare per stabilire i deflussi minimi vitali (DMV) da rilasciare in alveo.

IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Nonostante siano passati 20 anni dalla legge Galli, il settore risulta ancora estremamente frammentato, con una carenza di integrazione sia verticale che orizzontale.

	Gestioni ex. d.lgs. 152/2006	Altre Gestioni	Gestioni in economia	Totale
Gestioni	115	168	1957	2240
Gestori	102	130	1957	2189
Grossisti	n.a.	71	n.d.	n.d.
Società operative	18			18

fonte: Utilitatis

La tabella rappresenta una sintesi della situazione delle gestioni e dei gestori dei servizi idrici a livello nazionale. È evidente che quasi un quarto dei Comuni italiani è ancora oggi gestito in economia. Relativamente agli affidamenti ex D.lgs. 152/2006 si segnala questi gestiscono circa il 70% della popolazione italiana, con una prevalenza nelle Regioni del Centro. Si tratta di 115 gestioni operate da 102 gestori. In diverse aree del paese, comunque, non si è proceduto all'affidamento del servizio idrico integrato. Si constata, inoltre, l'esistenza di numerosi ATO nei quali, pur essendo intervenuto l'affidamento, il soggetto affidatario non ha ancora raggiunto la gestione dell'intero ambito, sia per la previsione di gestioni salvaguardate, sia per il mancato trasferimento del servizio da parte dei Comuni. In diversi ATO, concentrati principalmente nel Nord, l'affidamento del servizio nella sostanza ha consolidato la situazione antecedente, trasformando le società già operanti sul territorio in affidatari ai sensi del D.lgs. 152/2006. Tutti questi ritardi devono essere recuperati in tempi brevi, al fine creare le condizioni per una gestione efficace, efficiente ed economica, obiettivo principale della riforma introdotta con la legge 36 del 1993.

Recenti interventi normativi hanno inciso profondamente sul quadro di governance del comparto. Le principali novità riguardano l'attribuzione dei compiti di regolazione e controllo del servizio idrico integrato all'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI) e la soppressione delle Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale (AATO), con il conseguente riassetto, a cura delle Regioni, dei confini territoriali e delle competenze funzionali degli Enti Locali. Il quadro che ne è risultato presenta alcuni elementi di incongruenza e necessità di quindi di adeguati interventi correttivi.

La necessità di nuovi e urgenti investimenti riguarda l'intero Servizio Idrico Integrato e più specificatamente il collettamento e trattamento delle acque reflue. Gli investimenti attuali, pari a circa 30 euro/abitante/anno, risultano ampiamente più bassi delle previsioni dei Piani d'Ambito vigenti, che si attestano a poco più di 50 euro/abitante/anno. Anche tale dato, comunque, appare fortemente sottostimato. Per riallineare la situazione italiana a quella degli altri paesi ad alto reddito, appare necessario un programma di investimenti pari ad almeno 80 euro/abitante/anno. Tale valore sarebbe vicino alla situazione dei paesi europei più avanzati (es. Germania, Francia, UK) nei quali gli investimenti raggiungono 80-120 euro/abitante/anno.

Oltre che nell'adeguamento della depurazione agli standard europei, è necessario investire anche nel miglioramento dell'efficienza energetica del comparto idrico.

IL RISPARMIO IDRICO E IL RIUTILIZZO DELLE ACQUE REFLUE

Il futuro delle imprese europee dipende significativamente dalla capacità di trovare una risposta efficace alle attuali sfide per la conservazione della risorsa acqua, da gestire in modo responsabile ed efficiente con chiara consapevolezza del suo impatto diretto sulla salute umana, sulla produzione di energia, sull'agricoltura e sulla sicurezza alimentare. La strategia Europa 2020 prevede un miglioramento dell'utilizzo delle risorse mentre l'utilizzo attuale dell'acqua è caratterizzato da tendenze insostenibili, conseguenza di pratiche inefficienti che provocano sprechi. Considerando poi che i maggiori utenti idrici sono quello energetico e quello agricolo sarebbe necessario assicurare investimenti significativi per favorire l'adozione di soluzioni innovative per fare fronte alla carenza idrica che comprendano la ricarica artificiale delle falde, il recupero delle acque e lo sviluppo di tecniche irrigue alternative. Una politica accorta di gestione delle acque reflue dovrebbe affrontare l'inquinamento alla fonte, intervenendo prima che gli agenti inquinanti siano trattati nell'ambito di dispendiosi trattamenti di fine ciclo. È necessario definire un sistema di incentivi per un uso più generalizzato delle acque trattate, delle acque grigie e delle acque di pioggia per mitigare il deficit idrico.

La riduzione dei consumi idrici deve essere perciò una priorità in tutti i settori. Se si vuole ridurre l'impronta idrica del paese al fine di permettere uno sviluppo economico sostenibile, sarà necessario implementare linee strategiche in maniera contemporanea e sinergica in tutti i settori.

A valle del trattamento delle acque reflue urbane fino ad oggi ben poche volte si è riusciti ad implementare un riuso diretto di queste sia in agricoltura sia nell'industria. Questo è legato ad una visione antica del ciclo delle acque, e più di recente ad una normativa nazionale che non pone restrizioni particolari per il riuso delle acque all'interno di un processo produttivo, mentre pone condizioni estremamente restrittive per il loro riuso tra aziende o ai fini irrigui in termini sia di parametri da rispettare sia di controlli ambientali da eseguire. Diventa perciò indispensabile rendere questa norma più flessibile e in grado di soddisfare sia le esigenze produttive sia quelle ambientali.

In molti paesi europei ed extraeuropei si sono sviluppate strategie sia per il riuso interno al ciclo produttivo sia ai fini irrigui, identificando classi di acque a qualità diversa in funzione degli utilizzi (in agricoltura per esempio su piante edibili piuttosto che su biomasse per usi energetici), ma anche all'interno dei cicli produttivi industriali in funzione dei rischi per gli addetti che ne possono venire a contatto. Sarebbe opportuno riuscire ad implementare una normativa nazionale chiara ed omogenea, dando linee chiare agli organi di controllo locali per la loro applicazione.

IL PIENO RECUPERO DEI COSTI AMBIENTALI E DELLA RISORSA

La direttiva 2000/60 CE prevede all'art. 9 che gli Stati Membri, nel momento in cui applicano il principio del full cost recovery, debbano tenere in considerazione tutti i costi dei servizi idrici, inclusi quelli ambientali e della risorsa. Per quanto riguarda l'applicazione del principio del full cost recovery nei paesi dell'Unione europea, in un recente convegno sono state rese note alcune esperienze in merito al recupero del costo ambientale e della risorsa. L'agenzia europea dell'ambiente, ha riferito che dalle analisi eseguite è risultato che la maggior parte degli stati membri che hanno fornito informazioni considerano i costi ambientali equivalenti ai costi non sostenuti per la depurazione. Il costo della risorsa viene per lo più preso in considerazione applicando un canone all'estrazione dell'acqua e alla realizzazione e gestione delle opere di accumulo. Inoltre i dati raccolti indicano che l'introduzione delle tasse ambientali non determinano consistenti modifiche nelle entrate tariffarie.

Per quanto riguarda l'applicazione del principio del full cost recovery nel nostro paese, l'art. 1, comma 1 lett.d) del DPCM 20 luglio 2012, che ha ripartito i compiti tra Autorità per l'energia e Ministero, ha confermato la competenza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare di definire i criteri omogenei per la determinazione dei costi ambientali e della risorsa (Environmental and Resource Costs - ERC). Il lavoro preparatorio è attualmente in corso presso il Ministero dell'Ambiente, con la collaborazione di Regioni e di altri portatori di interesse, e si prevede che entro la fine dell'anno sarà emanato un decreto ministeriale contenente linee guida sui costi ambientali e della risorsa che dovranno poi essere applicate a livello regionale.

A partire dal lavoro svolto dal Ministero dell'Ambiente, dalle Regioni e dagli altri enti interessati dovrà trovare la sua definizione una strategia di lungo periodo per il recupero dei costi ambientali e delle risorse nei servizi idrici, necessariamente articolata in più fasi, in relazione alle informazioni che si renderanno progressivamente disponibili.

L'obiettivo da raggiungere in un'ottica di sviluppo sostenibile, non può che essere quello collegato al riconoscimento del valore economico dei servizi resi dagli ecosistemi acquatici. Poiché l'applicazione di tale principio richiede conoscenza delle caratteristiche qualitative e quantitative delle acque e del loro utilizzo, che si renderanno disponibili solo con l'avanzamento dei piani di gestione, l'affermarsi della contabilizzazione ambientale e l'applicazione e il progressivo affinamento dell'analisi economica, in prima fase appare opportuno applicare un approccio semplificato, assimilando i costi ambientali ai costi non sostenuti per la depurazione.

CONDIZIONALITA' PER L'UTILIZZO DEI FONDI STRUTTURALI

Un contributo decisivo per lo sviluppo della green economy nel settore del collettamento e della depurazione delle acque reflue urbane, può venire dalla **qualificazione dell'uso dei Fondi Strutturali 2014-2020**. Nell'accordo di partenariato, per il settore delle risorse idriche, le condizionalità ex ante sono limitate alla **Esistenza di a) una politica dei prezzi dell'acqua che preveda adeguati incentivi per gli utilizzatori a usare le risorse idriche in modo efficiente e b) un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua a un tasso stabilito nel piano approvato di gestione dei bacini idrografici per gli investimenti sostenuti dai programmi. Al fine di rendere maggiormente efficiente sotto il profilo ambientale la spesa pubblica** nel settore, appare necessario introdurre nuovi criteri nell'assegnazione delle risorse. Secondo tale approccio, dovranno essere incentivate le proposte che:

- Consentano di superare le procedure d'infrazione comunitarie in relazione all'attuazione della Direttiva 2000/60.
- Presentino soluzioni impiantistiche caratterizzate da elevata flessibilità nel caso di forti fluttuazioni del carico (agglomerati turistici).
- Premino soluzioni impiantistiche che hanno un ridotto impatto ambientale e garantiscono un corretto inserimento nel paesaggio
- Assicurino un elevato riutilizzo delle acque reflue depurate, associate a tecnologie che riducono le quantità di acqua impiegata per irrigare.
- Prevedano l'inserimento di fasi di trattamento che riducano la presenza di microinquinanti nello scarico finale (es. farmaci residui).
- Adottino soluzioni, anche di processo, adeguate al fine di contenere i consumi energetici degli impianti.
- Adottino soluzioni impiantistiche e di processo che comportano una ridotta produzione di fanghi ed incremento della produzione energetica (quale ad esempio l'introduzione dell'idrolisi termica a monte degli esistenti impianti di digestione anaerobica).
- Producano ridotte quantità di fanghi di risulta con caratteristiche idonee al riutilizzo materiale.
- In presenza di trattamenti termici, ne giustifichino il ricorso attraverso adeguati calcoli di convenienza tecnica ed economica.
- Recuperino energia termica dall'acqua in fognatura o dopo la depurazione con ausilio di pompe di calore accoppiate con cogeneratore (teleriscaldamento o teleraffreddamento con centri abitativi o commerciali non lontani dai depuratori)

LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA

La partecipazione pubblica nei processi di gestione delle acque trova nella Direttiva Quadro Acque, 2000/60/CE, un'importante sviluppo atto a contribuire al raggiungimento degli obiettivi di qualità posti dalla direttiva stessa. Dando seguito anche ad orientamenti internazionali (Convenzione di Aarhus), volti a promuovere "la costruzione di politiche ambientali in modo aperto allo scrutinio dell'opinione pubblica, attraverso l'ascolto e il coinvolgimento dei portatori di interessi", la Direttiva ha introdotto una metodologia di pianificazione quasi del tutto nuova per l'Italia, se si escludono le variegate esperienze delle agende 21. Per garantire una corretta applicazione della Direttiva sono state prodotte nell'ambito della cosiddetta Common Implementation Strategy for water Framework Directive, numerose "linee guida" tra cui quelle per la partecipazione pubblica. È stato così possibile avere un'interpretazione chiara del percorso partecipativo che, molto in sintesi, prevede almeno tre fondamentali passaggi: informazione, consultazione e coinvolgimento. Ovviamente siamo di fronte a una sfida culturale che comporta una maggiore consapevolezza dei propri diritti, ma anche delle proprie responsabilità.

L'acqua, come bene comune, si presta a mettere alla prova la nostra capacità di essere comunità nel suo significato più profondo. La Direttiva può, quindi, essere un'occasione per ripensare e rifondare il governo delle acque su una partecipazione attiva, intesa, innanzitutto come trasparenza e apertura del processo decisionale allo scrutinio dell'opinione pubblica per influire direttamente nelle scelte decisionali. In tema di partecipazione, attualmente c'è un gran proliferare di accordi sull'acqua, sui fiumi, sui laghi come "contratti di fiume" o "contratti di lago". Affinché questi contratti siano efficaci e costituiscano un impegno certo e misurabile è però necessario che siano chiari gli obiettivi da perseguire, siano ben definiti gli impegni e le modalità di responsabilizzazione dei sottoscrittori, siano garantiti la trasparenza e il facile accesso alla documentazione da parte di tutte le categorie di pubblico.

Segreteria Organizzativa
email: statigenerali@susdef.it
tel. 06 8555255 



Un Green New Deal per l'Italia



@statigreen

Per conoscere le 67 organizzazioni
che compongono il
Consiglio Nazionale della Green Economy
vi invitiamo a visitare il sito web

www.statigenerali.org