

“Servizi idrici e green economy: opportunità e difficoltà nella governance del sistema idrico in Italia”

Contributo del Gruppo di lavoro tematico “Servizi Idrici”
degli Stati Generali della Green Economy 2016

Il documento propone alla discussione del convegno alcune azioni concrete per favorire la progressiva applicazione dei principi della green economy nei servizi idrici, al di là delle diverse sensibilità e posizioni che, in questi anni, si sono sviluppate su questo tema.

1. Gestione sostenibile della risorsa idrica e cambiamenti climatici

Nonostante l'emanazione, negli ultimi decenni, da parte dell'Unione Europea, di diverse direttive rivolte alla tutela della qualità delle acque, la qualità dei corpi idrici in Europa e in particolare nel nostro paese, non godono di buona salute; le pressioni antropiche continuano ad esporli a rischi di inquinamento e depauperamento e sono causa di degrado degli ecosistemi acquatici. La situazione è inoltre resa ancora più preoccupante dal manifestarsi degli effetti dei cambiamenti climatici che stanno comportando una maggiore frequenza di eventi meteorologici estremi, quali alluvioni e periodi siccitosi, che incidono ulteriormente sulla qualità dei nostri corpi idrici e sul già fragile equilibrio dei loro ecosistemi. Per garantire la disponibilità di acqua in quantità e qualità sufficiente per soddisfare le esigenze dei cittadini, del settore produttivo e dell'ambiente è necessario, quindi, mettere in atto un sistema di azioni e strumenti realmente efficaci e all'altezza di poter affrontare problemi già noti e nuove sfide, dando anche seguito al referendum del giugno 2011.

Occorre in primis porre mano ad un quadro normativo incompleto, per alcuni aspetti arretrato e per altri contraddittorio. Le sue 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.

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.

2. La green economy nei servizi idrici, principi generali

E' legittimo porsi la domanda se un settore intrinsecamente "core green" come quello dei servizi idrici sia anche ed a quale livello "go green"; se, in altri termini alcuni principi quali: ridurre l'impatto ambientale delle proprie attività; organizzare il servizio in forme efficienti; premiare comportamenti virtuosi; fare un uso efficiente delle risorse; incentivare il riciclo; ridurre i consumi energetici; ridurre o azzerare la produzione di rifiuti; abbattere le emissioni di gas serra; creare sinergie fra settori diversi (ad es. agricoltura, rifiuti, impianti industriali con disponibilità di cascami di calore, ecc.), siano, e in che misura, stati internalizzati dagli operatori del settore

Negli ultimi 20-30 anni non si è registrato un evidente progresso su questi punti fondamentali e anzi per certi versi il nostro paese appare arretrato rispetto agli standard dei paesi europei più evoluti. È sufficiente prendere visione di alcuni dati fondamentali (perdite di acqua nelle reti di distribuzione, produzione dei fanghi nei depuratori delle acque reflue urbane, progressivo abbandono della digestione anaerobica negli impianti di depurazione) per comprendere quale debba essere il notevole sforzo per portare l'Italia a un ruolo leader in Europa. Il settore dell'acqua può e deve perciò costituire un volano importante per muovere l'economia in chiave green, come è successo negli ultimi anni per il settore dei rifiuti, dove oggi, al contrario dell'acqua, possiamo vantare alcune importanti eccellenze.

Per quanto riguarda il Servizio Idrico Integrato, l'Italia è un Paese che presenta ancora un grave deficit infrastrutturale. Non tutte le utenze possono usufruire dell'allacciamento alla fognatura e al Sud, in alcune zone, il servizio di acqua potabile non è continuo. Per ovviare a tali problematiche si stanno tentando di introdurre profonde innovazioni normative, amministrative e tecniche nella gestione delle risorse idriche. Sia per la natura della risorsa trattata che per la fase di sviluppo e di adeguamento delle infrastrutture attualmente in corso, il Servizio Idrico Integrato concede molteplici occasioni per implementare una «Green Economy» dell'acqua nel nostro Paese.

L'introduzione di una regolazione indipendente, che in questa prima fase di start-up si è concentrata quasi esclusivamente su aspetti di natura economica, aprirà la strada, nei prossimi anni, allo sviluppo di un approccio improntato su una maggiore efficienza nell'utilizzo della acqua e alla valorizzazione

in termini energetici e di recupero di risorse dei processi produttivi e di gestione. L'ostacolo principale ad una evoluzione in tal senso del settore risiede nella perdurante carenza di investimenti, assolutamente inadeguati alle effettive necessità del settore, che sia l'Autorità che gli osservatori internazionali quantificano in almeno 5 miliardi di euro/anno.

Uno dei motivi che hanno condotto a tale situazione risiede nel fatto che generalmente, fatte salve le aree a maggiore vocazione balneare, gli investimenti nel settore depurativo non sono immediatamente percepiti dalla collettività, diversamente da quelli diretti a fornire l'acqua alla singole utenze.

Sarebbe quindi fondamentale individuare da un lato indicatori capaci di esplicitare il grado di efficienza degli interventi realizzati in campo ambientale, e dall'altro adottare strumenti di comunicazione adeguati a trasmettere agli utenti i reali benefici.

Inoltre, occorre favorire l'introduzione di nuove tecnologie capaci di efficientare i processi di trattamento dei reflui e di rimozione degli inquinanti, sia nel senso di diminuire i consumi energetici degli impianti, sia di minimizzare i rifiuti.

Purtroppo l'Italia continua a viaggiare a due velocità, evidenziando come anche in questo settore la sola regolazione economica non riesca a sopperire ad inadeguatezze e carenze dovute a cattiva gestione e a incapacità di programmare seriamente lo sviluppo del Paese. L'unica soluzione sarebbe affiancare una migliore capacità di gestione con una cultura della sostenibilità che faccia comprendere all'utenza le buone pratiche di consumo responsabile e ai gestori che l'adozione di tecnologie in grado di valorizzare i processi consentirebbe non solo di ridurre i costi di gestione, ma di offrire anche nuove opportunità di business, il tutto offrendo un contributo significativo ad uno sviluppo green del Paese.

3. L'applicazione del principio del recupero dei costi ambientali e della risorsa idrica

La disposizione legislativa compresa nell'articolo 9 della Direttiva UE 2000/60, quella che stabilisce il recupero totale dei costi per la determinazione del prezzo dell'acqua, comporterà dei riflessi ambientali, economici e sociali incisivi sui servizi idrici, ma in modo particolare sull'agricoltura italiana. Ciò sia per il fatto che il settore agricolo è nettamente il maggiore utilizzatore d'acqua, sia

perché la destinazione dell'acqua a favore dell'agricoltura è tuttora posta, per legge, immediatamente dopo la destinazione potabile.

Il recupero dei costi nel settore agricolo

In tale settore, la disponibilità di risorsa idrica, qualitativamente e quantitativamente adeguata, è di vitale importanza per la produttività del settore e per la permanenza delle imprese agricole sul territorio e costituisce anche un imprescindibile elemento per la qualità e la sicurezza alimentare.

Elevati standard qualitativi caratteristici del made in Italy agroalimentare non possono, infatti, essere raggiunti riducendo l'impiego di risorse idriche oltre determinati parametri quantitativi, così come, d'altra parte, un aumento indiscriminato dei costi della risorsa rischia di pregiudicare in maniera significativa la sopravvivenza, la produttività e la competitività delle imprese.

Ciò premesso, è indispensabile che le politiche in materia di costi della risorsa idrica tengano in adeguata considerazione le peculiarità del settore agricolo - anche considerato il valore aggiunto e le esternalità positive derivanti dall'impiego dell'acqua in agricoltura - cogliendo le opportunità offerte dalla normativa comunitaria di riferimento che, nel fissare i principi generali in materia, lascia agli Stati membri ampi spazi per assicurare, in sede nazionale, le necessarie condizioni di equilibrio in materia di tariffazione.

Con la comunicazione sulle "Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche" COM 477/2000/CE, la Commissione ha illustrato la logica che ha condotto, nell'elaborazione della Direttiva quadro, a privilegiare, nelle politiche di tariffazione dei servizi idrici, l'applicazione di principi economici ed ambientali.

In particolare, la Commissione precisa che: "perché possano promuovere realmente una gestione sostenibile delle acque, le politiche di tariffazione dei servizi idrici devono essere basate sulla valutazione dei costi e dei benefici dell'utilizzo delle risorse idriche e tenere conto sia del costo finanziario della fornitura del servizio sia dei relativi costi ambientali e delle risorse. Un prezzo fissato in funzione delle quantità utilizzate e dell'inquinamento prodotto genera un effetto incentivante sui consumatori, spingendoli ad utilizzare le risorse idriche in modo più efficiente e meno inquinante.

Da ultimo, si sottolinea il principio di necessaria gradualità nell'applicazione di un eventuale nuovo sistema tariffario, considerato che: "l'adozione di politiche che tengono maggior conto di principi

economici ed ambientali deve infatti avvenire in modo graduale, sia per ragioni di accessibilità economica dei servizi che di accettabilità dal punto di vista politico”.

A tali fini, in sede di attuazione della disciplina comunitaria di riferimento, si ritiene prioritario:

- richiedere al Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali ed al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare di elaborare una posizione comune sul costo dell’acqua in agricoltura da inserire nelle linee guida da adottare per l’analisi economica prevista dalla Direttiva acque nell’ambito dei Piani di gestione dei distretti idrografici e per i criteri di tariffazione adottati dall’Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico (anche in risposta alla condizionalità ex ante);
- assicurare che nella definizione dei costi ambientali si consideri che l’uso dell’acqua, gestito in maniera efficiente, non determina, di per sé, un pregiudizio ambientale, ma, al contrario, può condurre a significative esternalità positive;
- nei Piani di gestione dei distretti idrografici deve essere evidenziato che i costi si recuperano attraverso il canone di concessione in maniera adeguata;
- tenere in considerazione che nella valutazione dell’adeguato recupero dei costi nell’irrigazione il costo del capitale fisso relativo agli investimenti irrigui (ammortamento e interessi su capitali investiti) deve continuare a rimanere a carico dello Stato;
- devono considerarsi le esternalità positive connesse ad un corretto impiego dell’acqua in agricoltura realizzato nei sistemi “collettivi” e la funzione di tutela dalle acque svolta dai canali di bonifica in adempimento della Direttiva 2007/60.

Il recupero dei costi nel Servizio Idrico Integrato

Nel Metodo Tariffario attualmente vigente, è prevista una componente tariffaria a copertura dei costi ambientali e della risorsa che concorre alla determinazione del vincolo riconosciuto ai ricavi del gestore. Questa racchiude i costi eccedenti rispetto a quelli già incorporati nelle altre componenti che determinano tale vincolo e si articola in due parti, rispettivamente riferite ai:

- costi ambientali afferenti all’attività di depurazione;
- costi della risorsa (come sopra definiti) e afferenti agli oneri locali (canoni di derivazione/sottensione idrica, contributi per consorzi di bonifica, contributi a comunità montane,

canoni per restituzione acque, oneri per la gestione di aree di salvaguardia), alla potabilizzazione e alle operazioni di telecontrollo per la riduzione e prevenzione delle perdite di rete.

Per quanto riguarda invece la valorizzazione, i costi ambientali e della risorsa si articolano in due componenti:

- endogena (individuata nel limite dei costi operativi endogeni esplicitando le voci di costo operativo riferite alla depurazione, alla potabilizzazione e alle operazioni di telecontrollo per la riduzione e la prevenzione delle perdite di rete);
- esogena (individuata esplicitando gli oneri locali per la parte in cui le medesime voci siano destinate all'attuazione di specifiche misure connesse alla tutela e alla produzione delle risorse idriche o alla riduzione/eliminazione del danno ambientale o finalizzati a contenere o mitigare il costo-opportunità della risorsa).

L'Ente di Governo dell'Ambito deve quindi esplicitare, argomentando le motivazioni che ne stanno alla base, le voci di costo operativo che sono imputate sia alla componente endogena che a quella aggiornabile, suddividendone in entrambi i casi la parte afferente ai costi ambientali e quella ai costi della risorsa.

Vi sono poi ulteriori aspetti, sia di carattere generale che operativo, che dovrebbero essere presi in considerazione a completamento del riconoscimento dei costi ambientali e della risorsa nel SII.

Per quanto riguarda gli aspetti di carattere generale sarebbe auspicabile potenziare il dialogo tra i diversi livelli di pianificazione (Piano regionale di tutela delle acque, Piano di bacino distrettuale, Piano di Ambito). Sarebbe necessario un maggiore coordinamento a livello di distretto per implementare meccanismi di compensazione con altri usi/servizi idrici e per poter individuare in modo puntuale il costo della risorsa (trattandosi di un costo-opportunità). In altre parole, l'Autorità di Distretto dovrebbe individuare il danno e le misure necessarie per il ripristino, mentre l'Ente di Governo dell'Ambito dovrebbe poi verificare che, i costi relativi al solo servizio idrico integrato siano già internalizzati nel Piano degli Interventi. Questa necessità di coordinamento si ricollega anche al fatto che l'applicazione del principio del recupero dei costi ambientali e della risorsa si basa su un'ipotesi semplificatrice secondo cui nella tariffa del SII sarebbero già compresi tutti gli ERC relativi al solo SII (ci potrebbero essere ulteriori costi al momento non considerati come vi potrebbero

essere internalizzati costi generati da altri servizi/usi). Infine, a completamento dell'impostazione per il recupero dei costi ambientali e della risorsa, si rileva la necessità di prendere come punto di partenza e di riferimento il corpo idrico recettore finale elemento trascurato nella semplificazione operata dall'AEEGSI in sede di definizione degli ERC, ma di fondamentale importanza nella Direttiva 2000/60.

Per quanto riguarda gli aspetti di carattere operativo, all'interno del metodo tariffario non è presente una dettagliata metodologia per l'individuazione e la valorizzazione dei costi ambientali e della risorsa, portando potenzialmente a risultati non omogenei a livello nazionale e quindi difficilmente comparabili. Inoltre, non è stato indicato esplicitamente il trattamento degli ERC in una eventuale fase di efficientamento. Nel caso in cui questi vengono sottratti da tale processo, maggiore è la quota individuata minore è la parte dei costi soggetta ad efficientamento. Rimane aperto il tema della gestione delle acque meteoriche che possono influenzare il valore degli ERC e quindi fornire valori diversi di costi ambientali derivanti dal differente perimetro di gestione del servizio idrico.

4. Iniziative per favorire la gestione sostenibile della risorsa idrica

Iniziative nel settore del servizio idrico integrato

Alcune azioni di notevole utilità ai fini di una gestione sostenibile della risorsa idrica sono in forte ritardo, in particolare in alcune aree del paese. Si pensa in primis agli interventi per il contenimento delle perdite negli acquedotti, per l'abbattimento dell'evasione e elusione della tariffa, per garantire la disponibilità a tutte le utenze civili anche in periodi siccitosi, per il rafforzamento dell'attuale tendenza di riduzione dei consumi e per il riutilizzo delle acque grigie e di quelle depurate, per l'adeguamento delle infrastrutture di approvvigionamento, trattamento, collettamento e depurazione con criteri di razionalità e efficacia, per la riduzione progressiva del numero dei gestori, per dare competitività all'industria italiana dell'acqua con operatori professionali, per garantire che siano correttamente attuate procedure di gestione per la valutazione e la gestione del rischio nella filiera delle acque destinate al consumo umano, con riferimento specifico alle grandi infrastrutture di uso pubblico (water safety plan).

In tema di sostenibilità, va ricordato che di recente la camera dei deputati ha esaminato un disegno di legge di iniziativa parlamentare del 2014 (che riprendeva una proposta di legge popolare del 2007 e il referendum del 2011) che si proponeva tra i suoi obiettivi di: sancire il riconoscimento del diritto all'acqua come diritto umano universale da garantire ad ogni cittadino stabilendo una quantità minima garantita a carico della fiscalità generale; tutelare il patrimonio idrico come bene comune pubblico inalienabile, a protezione delle future generazioni, e gestito al di fuori delle regole del mercato e sotto la competenza di un unico organo politico (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di seguito «Ministero»); salvaguardare le risorse idriche come bene comune pubblico indispensabile per tutte le specie viventi e per l'ecosistema; istituire forme e metodi di informazione e di consultazione preventiva dei cittadini rispetto alle decisioni; classificare il servizio idrico integrato come servizio pubblico locale di interesse generale, privo di rilevanza economica; stabilire che la gestione del servizio idrico integrato può essere affidata esclusivamente a enti di diritto pubblico; identificare alcune fonti di finanziamento a sostegno dei processi di ripubblicizzazione. I lavori delle commissioni hanno portato ad importanti modifiche del testo, ora trasmesso al senato, eliminando gran parte delle innovazioni contenute nel testo esaminato in quanto ritenute non coerenti con il quadro normativo attuale o non in linea con il diritto comunitario. Sono state fatte salve alcune disposizioni in merito alla quantità minima di acqua garantita (in ossequio al principio di gestione solidaristico della risorsa), alla tutela del patrimonio idrico, alla salvaguardia delle risorse idriche, alle priorità degli usi potabili e quindi degli usi agricoli rispetto agli altri possibili usi, sulla pubblicità delle decisioni degli enti di gestione.

Iniziative nel settore dell'agricoltura

La nuova PAC promuove un uso sostenibile delle risorse idriche, in linea con i principi economici e ambientali contenuti della Direttiva quadro in materia di acque e nella Comunicazione COM 477/2000/CE.

I nuovi obiettivi della PAC integrano, ancor più che nella passata programmazione, gli obiettivi ambientali. Con tale finalità, la Commissione, attraverso diverse misure tra le quali la eco-condizionalità, la condizionalità ex ante e l'applicazione del greening, ha previsto una più spinta

integrazione tra la componente agricola e quella ambientale ed una maggiore tutela delle risorse naturali e dell'ambiente.

In particolare, la tutela delle risorse idriche mediante il miglioramento dell'efficienza dei diversi usi dell'acqua, tra cui quello agricolo, è rientrata tra gli obiettivi imprescindibili della nuova programmazione per lo sviluppo rurale e tra le condizionalità ex ante tematiche, cioè collegate alle priorità strategiche del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), fissate a livello di Stato membro.

Devono inoltre tenersi presente caratteristiche dell'irrigazione realizzata dal sistema di bonifica, peculiari del nostro Paese:

- l'acqua utilizzata in agricoltura non fuoriesce dal ciclo idrologico naturale (si considerino, ad esempio, i fenomeni di evapotraspirazione e percolazione) e spesso viene riutilizzata anche per altri impieghi;
- i canali di bonifica svolgono anche una funzione di scolo delle acque meteoriche e l'accumulo eccessivo di acqua oltre determinati livelli, potrebbe causare esondazioni, procurando gravi danni all'agricoltura e più in generale alla collettività, per cui l'utilizzo della risorsa mantiene il livello dei canali sempre adeguato alla sicurezza territoriale;
- i sistemi irrigui a scorrimento in modo particolare favoriscono la percolazione e la ricarica delle falde, nonché il mantenimento dell'esteso fenomeno delle risorgive, particolarmente nella Pianura Padana;
- i canali di bonifica, estesi in modo capillare sul territorio, contribuiscono al mantenimento della biodiversità, il cui valore non è attualmente ricompreso nella valutazione dell'impatto ambientale, artificialmente confinata al solo sistema primario costituito dal corso idrico naturale, e non estesa alle sue interconnessioni;
- dovrebbero essere realizzate opere e impianti per evitare che l'acqua, non prelevata per uso irriguo, finisca in mare.

Si citano, ai fini indicati, alcune buone pratiche che testimoniano la complessità di rapporti tra acqua e agricoltura:

- le funzioni ambientali svolte dagli invasi, dai canali irrigui, dai laghetti in relazione alla biodiversità ma anche alla ricreatività e per la ricettività turistica;
- il riutilizzo delle acque reflue;
- la produzione di energia rinnovabile, mediante lo sfruttamento dei salti d'acqua dei canali irrigui.

Tutti benefici ambientali, oggi sempre più equiparabili a servizi ecosistemici, di positivo effetto economico per il territorio rurale ed urbano, che già le imprese agricole ed il sistema dei Consorzi stanno producendo, anche attraverso una continua azione di efficientamento dei sistemi irrigui (si pensi, ad esempio, alla ormai consolidata introduzione della tecnica della microirrigazione nelle Regioni a maggior rischio di scarsità della risorsa).

Ulteriori benefici, da quantificare e valutare, sono connessi alla governance messa in atto dai Consorzi di bonifica, la cui gestione collettiva degli schemi idrici, proprio perché disciplinata a monte da una concessione di derivazione, riduce sensibilmente la conflittualità per l'uso di acque freatiche ora destinate prevalentemente agli usi domestici ed industriali, rappresenta un interlocutore identificabile, facilmente controllabile ed amministrabile con flessibilità. L'irrigazione collettiva impatta sulla risorsa al momento del prelievo, ma, in compenso, permette un efficace "filtro" tra l'uso finale e l'ambiente.

Alcune proposte operative volte a favorire l'uso sostenibile delle risorse idriche potrebbero essere le seguenti:

- individuare nei Piani di gestione dei distretti idrografici, di concerto con la parte agricola, lo stato quantitativo dei corpi d'acqua superficiali e sotterranei, nei tempi necessari al regolare svolgimento delle procedure previste per l'erogazione dei fondi per gli investimenti irrigui, come previste dall'art.46 del Regolamento 1305/2013, sullo sviluppo rurale.
- considerare che l'uso dell'acqua va adeguatamente tenuto distinto dalle ipotesi di abuso o di impiego indiscriminato della risorsa;
- considerare che l'uso per impieghi essenziali dell'acqua va tenuto distinto dall'uso per impieghi "voluttuari" sia sul piano della valutazione di eventuali costi che sul piano degli strumenti;
- assicurare, in conformità a quanto previsto nella Comunicazione della Commissione COM 477/2000, che alla tariffazione si affianchino sistemi complementari, come ad esempio la

promozione di pratiche e di strumenti volti al risparmio idrico, alla riduzione delle perdite nella distribuzione o campagne di educazione ed informazione del pubblico, rafforzando la coerenza con le politiche strutturali, con quelle di coesione e con le altre politiche settoriali;

- impiegare i finanziamenti ed i fondi disponibili per attuare l'efficienza idrica in agricoltura, favorendo la diffusione delle migliori innovazioni tecnologiche, con l'obiettivo di aumentare la competitività delle imprese in un'ottica di sviluppo economico e della creazione di nuova occupazione. La nuova programmazione dei fondi comunitari potrà stimolare ulteriormente sia l'innovazione ma anche la diffusione dei sistemi già esistenti tra gli agricoltori;
- Intervenire sulla contribuzione degli utenti dei Consorzi di Bonifica, sistema ancora molto squilibrato, tanto che ad esempio sulla contribuzione totale, da dati ANBI, risulta che il settentrione partecipa per il 72%, il Centro per il 3% e il meridione per il 25%. Queste marcate differenze mettono in risalto la necessità di una attenta modulazione dei ruoli, che favorisca una più equa partecipazione dei vari distretti alla copertura dei costi di distribuzione irrigua.

5. La gestione solidaristica della risorsa idrica

La necessità di imprimere una svolta in senso solidaristico alla gestione della risorsa idrica appare evidente sia dalla crescente attenzione della opinione pubblica sul tema dell'acqua, sia dall'introduzione di alcuni provvedimenti legislativi che sono intervenuti negli ultimi anni sul tema.

L'introduzione di strumenti quali la tariffa sociale idrica vanno certamente nel senso di garantire un più ampio accesso alle fasce di popolazione in maggiore sofferenza a causa degli effetti della perdurante crisi economica, garantendo il necessario sostegno economico. Ma al sostegno economico alla popolazione deve affiancarsi una concreta ed effettiva politica di sostegno agli investimenti infrastrutturali e al superamento dei particolarismi locali che troppo spesso impediscono una gestione efficiente e razionale del servizio.

Sul primo punto, la situazione delle infrastrutture idriche a livello nazionale presenta fortissimi squilibri. Mentre nelle aree del centro e del nord del Paese gli investimenti negli ultimi anni sono, pur se ancora insufficiente, comunque in aumento, con conseguente maggiore capacità dei gestori di adeguare le infrastrutture alle esigenze imposte dagli obblighi nazionali ed europei, restano ancora vaste aree nelle quali gli investimenti sono ampiamente al di sotto delle effettive esigenze. Gli effetti sono evidenti, anche alla luce degli eventi che negli ultimi mesi hanno postato sotto la

lente dei media alcune esperienze (vedi casi di Messina e di Enna). Si tratta di situazione nelle quali le carenze infrastrutturali non si limitano al mancato rispetto degli obblighi in materia di qualità dell'acqua o degli scarichi, ma arrivano a mettere a rischio la stessa fornitura dell'acqua alle utenze di intere città e nelle quali è necessario un intervento da parte dello Stato per garantire in un arco temporale ragionevole la realizzazione delle opere prioritarie. Una prima soluzione, già anticipata dall'AEEGSI, potrebbe consistere nella introduzione di strumenti di perequazione tariffaria inter ambito per il sostegno ai piani di investimento negli ambiti territoriali a più alto fabbisogno. Ma per evitare che una soluzione di questo tipo vada ad impattare eccessivamente sulle tariffe degli altri utenti, occorre un intervento da parte del Governo per introdurre strumenti di stimolo ulteriori, anche finanziari e fiscali.

Relativamente alla necessità di superare la frammentazione imperante, si fa presente che nonostante l'Italia sia un paese caratterizzato da una buona disponibilità di acqua (circa 3000 m³/anno per abitante), la distribuzione delle risorse sul territorio è disomogenea, in particolare nel mezzogiorno, dove a fronte di un disponibilità comunque ampiamente sufficiente, esistono territorio sostanzialmente privi di risorse. Questo determina, in un'ottica di disponibilità e di solidarietà nell'uso della risorsa, la necessità di grandi trasferimenti tra regioni e, conseguentemente, tra ambiti territoriali diversi. In situazioni di questo tipo (che non interessano esclusivamente il sud), appare fondamentale, anche la fine di evitare comportamenti opportunistici da parte dei diversi enti locali, una semplificazione dei procedimenti amministrativi necessari per la pianificazione ed esecuzione dei trasferimenti idrici, ed in particolare per quelli a carattere interambito ed interregionale. Inoltre, andrebbero definiti correttamente i costi connessi a tali attività di approvvigionamento primario. In ogni caso, appare evidente la necessità di un'azione da parte del Governo e del Parlamento. Da un lato, quindi, è opportuno che il Governo avvii da subito un riordino dei sistemi di approvvigionamento primario interregionale, al fine di superare la frammentazione esistente e di arrivare ad una gestione più efficiente e razionale. Allo stesso tempo, andrebbe dato un impulso definitivo ai processi di aggregazione dei gestori del servizio idrico integrato, unica molla capace di superare i localismi attuali.

Altri strumenti per la gestione solidaristica della risorsa idrica introdotti recentemente introdotti dal Collegato ambientale sono:

- Fondo di garanzia delle opere idriche;

- Perequazione tariffaria inter-ambito;
- Tariffa sociale del Servizio idrico Integrato.

Potrebbe essere prematura una valutazione in merito al fatto che quanto si sta facendo sia sufficiente, oppure siano necessari ulteriori interventi, dal momento che tutti gli strumenti sopra citati sono ancora in fase di implementazione. Possono comunque essere fatte alcune considerazioni di carattere generale.

Per quanto riguarda il Fondo di garanzia delle opere idriche, tra le finalità elencata all'articolo 58 della legge 221/2015 vi è anche quella di "garantire un'adeguata tutela della risorsa idrica e dell'ambiente". Inoltre, si prevede che anche i criteri di utilizzo delle risorse del fondo devono essere definiti tenendo conto della necessità di tutela dell'ambiente e dei corpi idrici. Il principale obiettivo del fondo dovrà essere quello di fornire una garanzia per facilitare accesso al credito da parte degli operatori, contenendo i costi, incidendo sull'effettiva finanziabilità degli interventi. Cruciale sarà quindi la definizione dei criteri per l'individuazione degli interventi prioritari per l'accesso al Fondo: presenza di procedure di infrazione comunitarie, criteri di emergenza, immediata cantierabilità, popolazione interessata, ecc. Oltre a questi potrebbero essere aggiunti ulteriori elementi da tenere in considerazione per la promozione di principi di green economy.

Ulteriore strumento è quello della perequazione, la cui disciplina, in fase di definizione da parte dell'Autorità, dovrà necessariamente coordinarsi con quella del Fondo di garanzia delle opere idriche, visti i possibili elementi di sovrapposizione. La principale motivazione che ne è alla base è la presenza di situazioni in squilibrio finanziario. Il meccanismo della perequazione viene mutuato dai settori energetici, in cui trova fondamento nella presenza di un'unica tariffa a livello nazionale per compensare gli scostamenti che non dipendono da elementi di efficienza. Anche nel SII le caratteristiche territoriali influenzano la fornitura del servizio, ma le tariffe risultano differenziate a livello nazionale, potenzialmente quindi già ricomprendendo anche gli investimenti necessari. Inoltre, l'assenza di costi standard nel SII, potrebbe portare il meccanismo della perequazione ad alimentare situazioni di difficoltà generate da fattori di inefficienza. La perequazione potrebbe inoltre incidere maggiormente sugli utenti di quei territori nei quali si è deciso di introdurre tariffe più elevate per spendere gli investimenti attraverso la leva tariffaria. L'Autorità di regolazione propone due tipologie di interventi, caratterizzate da finalità diverse e condizioni di accesso in parte differenziate.

- misure programmate (in presenza di accertate condizioni di disequilibrio economico-finanziario e per perseguire le seguenti finalità: tutelare gli utenti, incentivare eventuali processi di aggregazione, superare criticità legate a elevati consumi di energia elettrica, favorire l’ammodernamento e l’adeguamento delle infrastrutture, contenimento della morosità);
- misure urgenti (per le seguenti finalità: far fronte ad urgenti criticità finanziarie e di garanzia dell’equilibrio finanziario tali da esporre la gestione al rischio di default e da mettere a repentaglio la continuità del servizio; realizzare gli investimenti ritenuti prioritari dai soggetti competenti, in particolare quelli volti alla “tutela dell’ambiente”).

Entrambi gli strumenti sopra descritti prevedono copertura tramite una specifica componente tariffaria, ricollegandosi quindi al tema della sostenibilità socio-economica della tariffa.

Lo strumento della tariffa sociale, per non creare effetti distorsivi, dovrebbe essere implementato coordinandosi con le disposizioni in materia di morosità nel Servizio Idrico Integrato (su questo tema è presente un articolo all’interno del Collegato Ambientale). In merito alla tariffa sociale o ad altre eventuali forme di sostegno economico per situazioni di difficoltà, una delle principali criticità sembra essere quella di mettere in atto strumenti in grado di raggiungere efficacemente i soggetti beneficiari. Secondo quanto emerso recentemente, la direzione intrapresa nel decreto attuativo della tariffa sociale è quella di definire il quantitativo minimo vitale necessario al soddisfacimento dei bisogni essenziali in 50 litri per abitante al giorno e demandare all’Autorità per gli utenti domestici o i nuclei familiari, di cui sono accertate le condizioni di disagio economico sociale, la previsione di un bonus acqua corrispondente a questo minimo vitale.

6. I bandi di gara

Molto raramente i bandi di gara delle opere pubbliche, sia per quanto riguarda la costruzione che la successiva gestione, sono tali da agevolare soluzioni rispondenti ai principi della green economy. Sarebbe opportuno che nel settore dei servizi idrici, in particolare quelli integrati, il rispetto di tali principi diventasse vincolante o, almeno, nei bandi venissero introdotti criteri premianti per soluzioni che coniugano l’efficienza nell’uso delle risorse con la tutela dell’ambiente, il risparmio energetico, la minimizzazione dei rifiuti, ecc.

Il tema assume particolare rilievo in questo momento a seguito dell'entrata in vigore nell'aprile del 2016 del nuovo codice dei contratti pubblici lavori, servizi e forniture, con il quale sono state recepite alcune direttive comunitarie e si è provveduto ad un riordino complessivo delle discipline vigenti. Molti sono i provvedimenti attuativi previsti dal nuovo codice e tra questi la predisposizione di contratti e bandi tipo a cura di ANAC.

A tale proposito sembra opportuno ricordare l'approccio seguito in materia di Acquisti verdi o Green Public Procurement.

Gli acquisti Verdi sono definiti dalla Commissione europea come l'approccio in base al quale le Amministrazioni Pubbliche integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale. Si tratta di uno strumento di politica ambientale volontario che intende favorire lo sviluppo di un mercato di prodotti e servizi a ridotto impatto ambientale attraverso la leva della domanda pubblica. Le autorità pubbliche che intraprendono azioni di Green Public Procurement si impegnano sia a razionalizzare acquisti e consumi che ad incrementare la qualità ambientale delle proprie forniture ed affidamenti. L'Italia ha accolto quest'indicazione con la Legge n. 296/2006 art. 1 comma 1126 e il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con D.M. 11 aprile 2008 (G.U. n. 107 dell'8 maggio 2008), di concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo Economico, ha adottato il "Piano d'Azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP)", aggiornato recentemente con D.M. 10 aprile 2013 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 102 del 3 maggio 2013.

Il PAN GPP prevede che il Ministero dell'Ambiente definisca i "Criteri Ambientali Minimi" (CAM), i quali rappresentano il punto di riferimento a livello nazionale in materia di acquisti pubblici verdi e che potranno essere utilizzati dalle stazioni appaltanti, per consentire al Piano d'azione sul Green Public Procurement di massimizzare i benefici ambientali ed economici.