

PREMESSA: IL QUADRO DELLA SITUAZIONE

Un programma di governo deve avere tra i primi punti della propria agenda quello dell'acqua. Purtroppo la classe politica italiana non ha la giusta considerazione di tale tematica. Il "problema acqua", infatti, rimane tra l'essere una questione legata alle emergenze (alluvioni o siccità) o un problema di solidarietà internazionale o un problema di tariffe. Quasi mai viene considerato **come una questione strutturale**, basilare per poter garantire un sistema sociale produttivo avanzato dal punto di vista tecnico e rispettoso dell'ambiente.

Il nostro paese, non dolo soffre ancora di problemi legati all'inquinamento delle acque, e alla disponibilità della risorsa, ma ha anche perso quella capacità produttiva e tecnologica che su questo settore ne avevano fatto un paese avanzato sino alla metà degli anni '80.

A questi problemi si aggiungono quelli cronici, determinati dalla fragilità geologica del nostro paese e da una scadente gestione del territorio, e aggravati da evidenti modifiche climatiche, relativi agli eventi alluvionali.

Ciononostante, l'Italia si sia data, soprattutto nell'ultimo decennio delle buone norme per affrontare e gestire i problemi. Tra queste vanno ricordate soprattutto la l. 183/89 e il recente d.lgs d.lgs. 152/99.

È, quindi, utile, prima di entrare nel merito delle proposte, dare un quadro della situazione.

LO STATO DELLA RISORSA.

LA QUALITÀ

Sulla base degli ultimi dati del monitoraggio dei corpi idrici superficiali (2003) è possibile rilevare un certo miglioramento della qualità delle acque superficiali rispetto a quanto risultava precedentemente. Comunque si può ancora rilevare che oltre il 60% delle acque superficiali versa in condizioni critiche, per la presenza di composti dell'azoto (nitrati e ammoniaca) e per la presenza di inquinamento microbiologico; in particolare, dai dati più recenti emerge **che circa il 40% dei corsi d'acqua si trova nello stato di qualità ecologico relativo a due classi definite "SCADENTE" e "PESSIMO"** (come più avanti spiegato le acque devono essere classificate in 5 classi che vanno dallo stato "ELEVATO" a quello "PESSIMO"). Lo stesso vale per molte acque di falda usate per l'approvvigionamento idropotabile che risentono dell'inquinamento di origine civile, industriale ed agricolo, presentando spesso valori vicini alla concentrazione massima ammissibile per l'uso potabile per diversi inquinanti (in particolare: nitrati, solventi clorurati, fitofarmaci).

Peraltro, vi sono ancora zone del territorio dove la fragilità degli ecosistemi, in alcuni casi unita ad una cattiva politica di prevenzione, ha determinato condizioni di grave emergenza (si pensi in proposito al tema della Laguna di Venezia, o al problema di alcune aree come quella del Sarno o del Lambro).

In particolare il caso del Lambro è particolarmente significativo per comprendere la distanza da quelli che dovrebbero essere gli obiettivi qualitativi di un fiume in buono stato. Bisogna infatti considerare che la recente normativa sulla tutela delle acque definisce un obiettivo di qualità (il cosiddetto "**stato buono**") a cui tutti i corpi idrici devono raggiungere entro determinate date. Ad esempio considerando la concentrazione di alcuni parametri chimici, mentre il Ticino, che è un fiume abbastanza pulito, presenta concentrazioni di azoto ammoniacale circa 10 volte più bassa di quella prevista per l'obiettivo di qualità, e la concentrazione della sostanza organica (il cosiddetto BOD) è solo il 35% di quella dell'obiettivo di qualità, il Lambro raggiunge una concentrazione di azoto ammoniacale 10 volte superiore a quella dell'obiettivo di qualità e una concentrazione di sostanza organica 3 volte superiore.

Sempre per parlare di Milano e della sua provincia bisogna segnalare che in oltre il 40% dei pozzi si trova una concentrazione di nitrati tra i 25 e i 50 mg/L e in circa il 3% si trova una concentrazione maggiore di 50/mg/L- Va ricordato che 50 è il limite massimo consentito dalle norme europee, e 25mg/l è una sorta di limite guida che sarebbe meglio non superare. Al di là delle considerazioni sanitarie su quest'ultimo dato, la situazione è comunque indice di una contaminazione in atto.

LA QUANTITÀ

Il problema non è solo quello della qualità, ma anche quello della disponibilità.

Bisogna inoltre ricordare che ancora oggi in molte zone d'Italia vi è, soprattutto nei mesi estivi, una grave carenza idrica. Nel sud oltre metà della popolazione non ha acqua sufficiente nel trimestre estivo.

L'utilizzo corretto e razionale delle acque

Secondo dati gli indicatori di pressione indicati dall'OCDE l'Italia ha, sotto molti aspetti, la maglia nera della Ue:

- siamo il Paese della Ue che preleva la più alta quantità d'acqua procapite di tutta la comunità: quasi 1.000 m³/ab/anno, il doppio della Grecia e comunque più della Spagna (890) o della Francia (700) (siamo terzi nel mondo a pari merito con il Portogallo dopo USA e Canada).
- siamo al primo posto come prelievi per usi domestici (circa 250 l/ab*g), molto di più della Francia (156) o dell'Austria (162);
- siamo ai primi posti in Europa come rapporto tra acqua prelevata e disponibilità della risorsa (secondi con il 32% dopo il Belgio).
- per quanto riguarda l'uso industriale abbiamo uno dei peggiori indici di consumo di acque per unità di prodotto:
- anche per quanto riguarda l'agricoltura, che nel nostro paese consuma circa il 60% di tutta l'acqua prelevata, le cose non vanno bene, infatti siamo uno dei paesi che consuma la più alta quantità d'acqua per ettaro irrigato.

Ciò avviene non solo per un semplice problema di disponibilità, ma spesso anche per un uso irrazionale e per una cattiva gestione, basti, infatti, pensare agli usi impropri di risorse pregiate o allo spreco derivante dalle perdite degli acquedotti. Infatti, da un lato sono usati sistemi irrigui poco efficienti e poco attenti agli sprechi, dall'altro le perdite degli acquedotti sono mediamente dell'ordine del 30% con punte

superiori al 50%. Ciò vuol dire che riportare le perdite medie degli acquedotti italiani a livelli europei (diciamo ad esempio il 10%) potrebbe significare un aumento medio della disponibilità di risorsa di circa il 30% sul territorio nazionale, con valori che vanno al 19% nel nord-ovest dell'Italia al 45% in Sardegna !.

A tutto ciò bisogna aggiungere che esiste una grave evasione rispetto all'obbligo di concessione per poter prelevare l'acqua. Si ipotizza che in alcune realtà almeno la metà dei pozzi siano abusivi.

IL QUADRO NORMATIVO

La normativa italiana in tema acque è, sinora, sostanzialmente articolata in base a quattro disposizioni legislative:

- Regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775;
- Legge 18 maggio 1989, n. 183;
- Il dlgs 11 maggio 1999 n. 152 che sostituisce la legge 10 maggio 1976, n. 319;
- Legge 5 gennaio 1994, n. 36.

Oltre a queste bisognerebbe citare alcune direttive comunitarie in parte recepite dalle norme italiane. Tra queste segnalo solo che la più importante è la **direttiva quadro della Ue 2000/60** che **doveva essere recepita** entro il 2003. Quest'ultima è appunto una norma quadro che disegna l'intera politica della Ue sulle acque.

IL REGIO DECRETO 11 DICEMBRE 1933, N. 1775

Questa legge rappresenta ancora un momento importante della normativa sugli utilizzi. Gli aggiornamenti successivi (in particolare il Dlgs 275/1993 e la Legge 36/1994) hanno cercato di adeguare i principi che lo caratterizzavano alla situazione attuale.

Sostanzialmente al RD 1775/1933 va riconosciuto l'importante compito di iniziare ad affermare il principio di natura pubblica delle acque e della necessità dell'intervento della Pubblica Amministrazione nel regolare le concessioni delle stesse in modo che fossero garantiti gli interessi pubblici. Comunque, rimaneva ancorato ad una visione delle acque intese come risorsa illimitata rispetto alla quale il problema principale risiedeva da un lato nel difendersi da essa e dall'altro facilitare (attraverso la costruzione di infrastrutture e condizioni giuridiche adeguate) la possibilità di poterla sfruttare. **Non era pensato in relazione alla tutela della risorsa**, ad esempio, per quanto riguarda la struttura tariffaria (che è tuttora vigente) non si tiene alcun conto né della necessità di risparmiare l'acqua, né di quella di restituirla non inquinata.

Non si può dimenticare il fatto che qualsiasi legge di protezione delle risorse idriche non può funzionare efficacemente **se i canoni per le concessioni rimangono improntati alla stessa filosofia del Rd 1775/1933**.

Ricordo che mentre alcuni usi - come quello industriale - hanno subito consistenti aumenti (pur se ancora insufficienti ad incentivare il risparmio e il riutilizzo di acque già usate), il costo per l'uso idroelettrico è rimasto sostanzialmente immutato e l'uso agricolo ha, in sostanza, beneficiato di una consistente diminuzione del canone. Infatti, se si rapportano i prezzi del 1993 al valore odierno della Lira si constata che tali prezzi sono circa di quattro volte più alti

di quelli odierni. Tutto ciò ha impedito l'impostazione di una politica efficace per la difesa della risorsa .

LA LEGGE 183/1989, N. 183

La Legge 183/1989, n. 183, sulla difesa del suolo, si occupa in particolare della pianificazione dei bacini idrografici, per quanto riguarda sia la qualità sia la quantità.

Secondo questa norma tutte le pianificazioni locali dovrebbero rispondere ad una pianificazione di bacino che assume un valenza sovra ordinata a tutte le altre pianificazioni (PRG ecc....)

Purtroppo, dopo 14 anni, la legge 183/1989 non ha ancora dato frutti positivi, soprattutto a causa di una debole struttura amministrativa da un lato e di un non risolto scontro istituzionale tra necessità di coordinamento sovraregionale e giustificate preoccupazioni federaliste dall'altro.

Va a questo proposito sottolineato che la nuova direttiva quadro sulle acque della Ue prevede che la definizione dei piani di tutela e la loro gestione debba essere fatta a livello di bacino, imponendo agli Stati membri di individuare le autorità competenti per ogni bacino che devono deputati a gestire gli interventi. Lo stesso dlgs 152/99 prevede un ruolo determinante per le autorità di bacino.

LA TUTELA DELLE ACQUE DALL'INQUINAMENTO: LA LEGGE 319/1976

La legge 319/1976, sulla tutela delle acque dall'inquinamento, ha disciplinato gli scarichi industriali e demandato la regolamentazione degli scarichi civili e delle fognature alle regioni ma non ha toccato direttamente il tema della quantità. La filosofia della 319/76 era sostanzialmente mirata a contrastare gli effetti più gravi causati dalle attività industriali; il serrato dibattito che l'aveva preceduta, aveva preferito una norma schematica attenta solo allo scarico, ma facilmente applicabile su tutto il territorio nazionale, piuttosto che una norma più articolata attenta anche alle specificità dei corpi idrici. La 319/76 che riguardava principalmente gli scarichi delle industrie (rimandava la normativa sugli scarichi delle fognature pubbliche alle regioni), fissava limiti di concentrazione allo scarico per una cinquantina di parametri validi su tutto il territorio nazionale.

Oggi questa legge è stata sostituita dal d.lgs. 152/99.

LA DIRETTIVA QUADRO 2000/60 DELLA UE

La direttiva 2000/60 è per l'appunto una legge quadro che riassume la strategia comunitaria in tema di acque.

Come la legge italiana il D.lgs. 152/99 mira ad non semplicemente alla difesa dall'inquinamento ma alla protezione e alla tutela dei corpi idrici, alla conservazione delle risorse e alla difesa dai fenomeni come siccità ed inondazioni.

Infatti le finalità sono

- Impedire l'ulteriore deterioramento e proteggere gli ecosistemi acquatici
- Garantire un utilizzo idrico sostenibile
- Eliminare le sostanze pericolose (arrivare a concentrazioni, negli ecosistemi, vicine a quelle naturali);

- Mitigare gli effetti delle inondazioni e delle siccità
- Garantire una fornitura d'acqua sufficiente e di buona qualità

In sostanza vede tutti i temi contenuti nel D.lgs. 152/99 e alcuni di quelli contenuti dalla l. 183/89.

Il D.lgs. 152/99 che è stato redatto quando erano già in discussione i criteri della direttiva ha potuto in parte giovare di tale dibattito anticipando molti degli elementi che in essa sono contenuti.

Tali elementi discendono però da un dibattito ben presente in Italia già nel momento in cui era stata redatta la legge 319/76.

Il tema principale che caratterizza le due norme è un approccio combinato: obiettivi di qualità e norme di emissione.

Un spiegazione in dettaglio di tale approccio è rimandata nella esposizione del D.lgs. D.lgs. 152/99.

È invece utile sottolineare alcuni elementi importanti che caratterizzano la 2000/60.

Il principale è senz'altro quello dell'individuazione del bacino, o meglio del distretto idrografico (uno o più bacini), piuttosto che l'unità amministrativa (regioni), come il soggetto principale che deve gestire il piano di tutela delle acque.

È senz'altro questo il nodo politico – tecnico principale di cui si dovrà occupare il legislatore italiano per recepire la direttiva.

Per quanto riguarda la parte più tecnica si tratta soprattutto di mettere a punto iniziative già contemplate nel D.lgs. 152/99.

LA NUOVA NORMATIVA SULLA TUTELA: IL DLGS 152/99

La nuova normativa sulla tutela delle acque è basata sul decreto legislativo n.152/1999, successivamente integrato dal decreto legislativo n. 258/2000. I punti salienti che caratterizzano la nuova legge possono in sintesi essere riassunti nei seguenti punti:

- una politica della tutela delle acque che integra gli aspetti qualitativi con quelli quantitativi;
- una politica di risanamento e prevenzione basata sugli obiettivi di qualità dei corpi idrici recettori e sulla necessità di diversificare le azioni di prevenzione in base alle criticità presenti sul territorio (aree sensibili e zone vulnerabili);

L'integrazione della tutela qualitativa con quella quantitativa

BILANCIO IDRICO E CONCESSIONI DI DERIVAZIONE DI ACQUA

Il tema della tutela integrata quali – quantitativa contenuto nella nuova legge si basa su i seguenti punti cardine.

- la tutela quantitativa della risorsa concorre al raggiungimento degli obiettivi di qualità
- i piani di tutela devono contenere le misure volte ad assicurare l'equilibrio del bilancio idrico nel rispetto delle priorità per l'uso idropotabile e agricolo, e tenendo conto delle disponibilità, del minimo

deflusso vitale, della capacità di ravvenamento della falda e delle destinazioni d'uso della risorsa compatibili con le relative caratteristiche qualitative e quantitative.

- tutte le derivazioni di acqua sono regolate in modo da garantire il minimo deflusso vitale e il raggiungimento degli obiettivi di qualità, senza che ciò possa dar luogo alla corresponsione di indennizzi da parte della pubblica amministrazione.

A questi punti principali sono da segnalare altri elementi:

- L'introduzione di ulteriori criteri per la concessione di derivazioni (la garanzia che la concessione non pregiudica il raggiungimento dell'obiettivo di qualità; la quantità e la qualità dell'acqua restituita rispetto a quella prelevata, la preferenza tra le utenze industriali, a parità di altre condizioni, data a quelle che possiedono un sistema di certificazione di qualità ambientale, in particolare ISO 14001 e EMAS)
- L'obbligo ad **non usare risorse pregiate per utilizzi che non le richiedono**. In caso di mancanza di risorse alternative l'uso di risorse pregiate è consentito ma comporta il triplicamento del canone.
- L'introduzione di una sanzione significativa per le derivazioni non autorizzate (da 5 a 50 milioni) con l'eventuale possibilità di sanatoria con pagamento di una sanzione ridotta in caso di autodenuncia.
- La riduzione generalizzata della durata delle concessioni, che acquista carattere retroattivo.

GLI OBIETTIVI DI QUALITÀ

La nuova legge sposta l'attenzione dallo scarico alla qualità del corpo idrico. Non basta che uno scarico sia in regola con dei limiti di emissione, ma bisogna far sì che il corpo idrico arrivi ad una determinata qualità

Infatti il d.lgs 152/99, ha un approccio combinato (limiti agli scarichi + obiettivo di qualità), i limiti di emissione indicati sono però di carattere transitorio. Tali limiti dovranno essere modificati dalle regioni (articolo 28, comma 2) per ogni corpo idrico al fine del raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale entro ben definiti traguardi temporali.

Le regioni, dopo aver classificato i corpi idrici e preso atto dei carichi inquinanti che possono essere recapitati nell'ambiente, dovranno definire le misure da mettere in atto per assicurare il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità.

In particolare per quanto riguarda gli scarichi le regioni dovranno procedere a :

- rivedere ogni limite di emissione alla luce di quanto carico inquinante può essere riversato in un corpo idrico senza che questo si allontani troppo dalle sue caratteristiche naturali e dalla sua capacità di sostentamento di comunità animali e vegetali ecologicamente equilibrate. Nel definire i nuovi limiti deve essere tenuto conto delle migliori tecniche disponibili.
- Rivedere le concessioni al prelievo e le autorizzazioni allo scarico.

L'obiettivo finale è quello di raggiungere entro il 2016 lo stato di qualità ambientale, definito, secondo precisi parametri chimici e biologici, "BUONO". Entro il 2008 va raggiunto l'obiettivo definito "SUFFICIENTE"

LA LEGGE 36/1994

La legge 36/1994, sulla gestione della risorsa idrica, oltre a stabilire alcuni importanti principi generali (ad esempio quelle che "tutte le acque sono pubbliche" anche quelle sotterranee), definisce i criteri per la organizzazione delle strutture per la gestione delle acque, considerandone in modo integrato l'intero ciclo dall'approvvigionamento alla depurazione.

La legge 36/1994 è ancora largamente non applicata da parte delle regioni.

Peraltro è utile dar luogo ad una seria riflessione sulle caratteristiche del sistema tariffario e del sistema economico da essa previsto.

È utile iniziare con una piccola premessa. La materia delle risorse idriche, almeno sino a questo momento, non figura tra quelle dell'elenco tassativo dell'articolo 117 della costituzione, non è quindi tra quelle di competenza regionale (anche se oggetto di delega art.90 DPR 616). Ciò comporta ad esempio che le regioni svolgono per quanto riguarda le acque funzioni delegati, non sono, ad esempio, proprietarie delle risorse idriche, non possono avere la facoltà di disporre di esse, tale facoltà è sempre dello Stato rappresentante di tutta la collettività. Pertanto va prestata attenzione ad alcune forzature che, in ragione di una discutibile concezione del federalismo, tendono a lasciare che determinate funzioni di pianificazione e governo delle acque sia fatte proprie dalle regioni senza che siano garantiti diritti di collettività vicine (non dimentichiamoci che l'acqua è organizzata in bacini idrografici e non tiene conto dei confini amministrativi). La regione deve prendere possesso completamente delle funzioni connesse al governo del territorio, ma le Autorità di Bacino devono fissare la cornice entro cui si svolgono queste funzioni (esempio: bilancio idrico di bacino e pianificazione degli usi) per affrontare, in maniera cooperativa e con le opportune perequazioni, questioni la cui rilevanza trascende da quelle governabili nel territorio delle singole regioni.

Con la legge 36/94 si sono affermati alcuni principi generali ed alcuni concetti.

Il principio generale: tutte le acque sono pubbliche (anche quelle sotterranee); questo concetto modifica il precedente che definiva pubbliche solo quelle individuate come tali. Ciò porta al fatto che la derivazione e l'utilizzo di risorse idriche è soggetto a concessione. Sono escluse da tale obbligo solo alcune categorie di acque (es. quelle piovane prima della loro raccolta in serbatoi). Attualmente, soprattutto in agricoltura, esiste una forte disapplicazione della legge. Continue proroghe, ultima della quale nell'ultima finanziaria, hanno posticipato l'obbligo di denuncia dei prelievi da pozzi da parte degli agricoltori. Alcune stime ipotizzano che il 60-70% dei prelievi da pozzo non sia autorizzato.

I concetti:

- superamento della frammentarietà delle gestioni (va ricordato che in Italia, dove vi sono 8.100 comuni, vi sono circa 5500 gestori di acquedotto, 7000 di fognatura e 2000 di depuratori per un totale, tenendo conto delle sovrapposizioni, di oltre 8.000 gestori);
- la gestione delle acque deve essere fatta con criteri di economicità, efficienza ed efficacia;
- e prevista la copertura integrale dei costi del servizio attraverso la tariffa. In realtà l'articolo 11 della legge che parla dei piani finanziari, in cui sembra poter escludere dai costi da coprire con la tariffa alcuni costi di investimento.

- la gestione delle acque deve essere integrata, deve cioè occuparsi di tutto il ciclo delle acque (acquedotto, fognatura e depurazione). A questo scopo le regioni devono individuare gli ambiti ottimali di gestione (ATO) in cui deve essere garantita da uno o più gestori la gestione integrata (le regioni hanno previsto la costituzione di 89 ATO, ma fino ad oggi ne sono stati insediato meno della metà e solo alcuni sono già operanti). Bisogna sottolineare che l'articolo 8 della L.36/94 è contraddittorio nel definire i criteri per la costruzione degli ATO, infatti si mischiano criteri amministrativi e criteri riguardanti i bacini idrografici.
- va separato il ruolo di governo e da quello della gestione. Le istituzioni (l'autorità d'ambito) decidono gli obiettivi e le politiche e regolano e controllano l'attività del gestore.

Un'altro dei concetti cardine è quello che la gestione del servizio idrico, deve essere improntata da i criteri di efficienza, economicità ed efficacia.

Da tale concetti è stata derivata la convinzione che l'unica via per garantire tali criteri sia la gestione "industriale" delle acque. Questo concetto è poi banalizzato da qualcuno con un altro di diverso significato: **la gestione delle acque deve essere privatizzata**.

Le regioni oltre ad istituire gli ATO devono: individuare l'ente locale responsabile dell'ambito e definire la convenzione tipo

Nella convenzione devono essere contenuti i seguenti elementi:

- le procedure e le modalità di assegnazione del servizio e il relativo regime giuridico
- la durata dell'affidamento;
- i criteri di applicazione della tariffa
- le modalità di vigilanza e controllo sull'effettuazione del servizio (soprattutto per quanto concerne gli aspetti economici e tariffari; il livello di efficienza e affidabilità del servizio)
- le procedure che regolano la possibilità di riscatto;
- l'obbligo di restituzione delle opere a in buono stato e le relative garanzie assicurative e finanziarie ;
- le condizioni, le sanzioni e le penali per la risoluzione del contratto

Alcune considerazioni sul meccanismo tariffario

Meccanismi virtuosi e viziosi: per come è strutturata la tariffa, i gestori si sono finora dimostrati favorevoli ad un aumento dei consumi, non sono invogliati al risparmio della risorsa, e non sono interessati ad interventi di prevenzione. Infatti mentre è previsto che tra gli elementi che possono portare all'aumento della tariffa vi può essere la voce ammortamento di un impianto di potabilizzazione di una risorsa che è stata inquinata, non vi sono possibilità analoghe per i costi per attuare la prevenzione. Peraltro considerando la situazione attuale,

- dove circa il 70% del fatturato dei servizi idrici è relativo all'acquedotto,
- dove gran parte delle infrastrutture di acquedotto, anche se non in buono stato, sono esistenti da molti anni, (sono stati già fatti i grandi investimenti)

- dove vi sono canoni di concessione (il costo dell'acqua) per alcuni usi (uso agricolo, imbottigliamento acque minerali) troppo bassi

la cosa più comoda da fare per un gestore è preoccuparsi di vendere più acqua possibile senza preoccuparsi, più che tanto, di manutenzione della rete o introdurre innovazioni tecniche ed incentivi per il risparmio ed il migliore utilizzo delle acque.

Il ruolo di regolazione che deve essere svolto dalle istituzioni, deve occuparsi delle tariffe, deve soprattutto garantire l'equità delle tariffe e dei guadagni dei gestori, **deve in pratica evitare che si generino profitti impropri sulle spalle dei cittadini**. Anche qui è indispensabile la trasparenza dei costi, la disponibilità di tutte le informazioni sulla gestione e sui possibili costi esternalizzati.

L'ACQUA TEMA PRIORITARIO DELL'AGENDA POLITICA?

Le considerazioni che seguono vogliono servire a fissare alcuni punti fissi che dovrebbero far parte del programma politico di una formazione ambientalista di sinistra.

I punti principali che riguardano le seguenti questioni.

- a) va assunta una posizione chiara sul tema della liberalizzazione / privatizzazione. Pur essendo d'accordo che il problema non è tanto la questione dell'obbligo di mettere in gara il servizio idrico, va sottolineata la necessità di ripensare all'obbligo di trasformare le aziende speciali in S.p.a., per tutto ciò che questo comporta sia dal punto di vista della gestione del servizio, che del controllo delle scelte strategiche sulla risorsa.
- b) va preso un serio impegno politico per garantire che il controllo delle scelte strategiche sulla gestione della risorsa, non solo rimangano saldamente in mano alle pubbliche istituzioni, ma anche che queste coinvolgano i cittadini in queste scelte.
- c) va assunta sino in fondo la responsabilità, da parte dei decisori politici, di mettere in atto quegli elementi di pianificazione di governo e controllo delle acque, (già in parte indicati nella legislazione vigente), che stanno a monte di ciò che devono fare i gestori del servizio idrico

La considerazione centrale da cui partire è quella che riguarda l'importanza del tema acqua nella **Politica** nel nostro paese.

Non si può certo affermare che in Italia vi siano tutte le infrastrutture necessarie (vedi il caso di Milano per la depurazione, o il caso di qualche regione del sud per la fornitura di acqua potabile), ma ciò che però conta è che, in questo paese, non vi è una adeguata sensibilità politica al tema. Infatti si può affermare che le carenze maggiori in ordine alla tutela e alla gestione delle acque, in Italia, sono dal punto di vista della **politica** piuttosto che da quello delle infrastrutture e delle tecnologie. Non si tratta solo di disattenzione sul tema della disponibilità della risorsa e della qualità di un servizio, ma, soprattutto, dell'incapacità di comprendere la necessità di considerare l'acqua come risorsa chiave per garantire un sistema produttivo (agricoltura, industria, turismo) ed una qualità della vita, ottimali per il presente e per il futuro.

I risultati principali di questa situazione si possono notare in diversi ambiti: tanto nelle concezioni e nelle posizioni che contraddistinguono schieramenti politici diversi, sul tema della gestione delle acque (spesso si oscilla tra petizioni di principio senza entrare nel merito), quanto sul tema del governo delle acque.

Propongo a questo proposito degli elementi di discussione che possono servire come terreno per costruire tale riflessione.

Si tratta, in sostanza, di due punti:

1. La questione della gestione e dei temi legati all'applicazione della legge 36/94; temi che spesso in modo riduttivo si allacciano a quello delle "privatizzazioni", tanto discusso a livello nominale senza entrare seriamente nel merito.
2. il tema più ampio del legame necessario che deve esserci tra applicazione della l.36/94 e tutti gli altri temi, che sono a monte di tale norma, relativi alla tutela della risorsa, alla pianificazione del territorio e degli stessi usi della risorsa. In sostanza la questione del governo delle acque, sia dal punto di vista della pianificazione generale del bacino idrografico, sia dal punto di vista della tutela qualitativa, quantitativa, della regolamentazione degli usi e del sistema dei controlli.

CONSIDERAZIONI SUI PRINCIPI GENERALI

1. L'acqua non può essere considerata come un bene economico che come altre merci deve essere venduta, comprata, scambiata. ***L'acqua deve essere considerata, così come il patrimonio genetico presente in natura o gli stessi ecosistemi, come un bene comune appartenente a tutti gli esseri umani ed a tutte le specie viventi del Pianeta.***
2. l'acqua per i bisogni primari (alimentazione, igiene personale) deve essere considerata un diritto umano. La soddisfazione di questo diritto non deve essere condizionata dalla realizzazione di un profitto.
3. l'acqua è una risorsa preziosa e limitata che deve essere gestita con criteri imperniati alla solidarietà, all'efficienza e all'uso razionale, in modo da garantirne la disponibilità a tutti i cittadini del mondo di oggi e del mondo di domani

Da questi tre concetti vanno tratti gli indirizzi per sviluppare una politica sulle acque che ad oggi è carente sia a livello internazionale che a livello nazionale.

In particolare a livello internazionale è necessario impegnare politicamente il governo del nostro paese affinché **la proprietà, il governo ed il controllo politico dell'acqua restino pubblici**, sotto la responsabilità diretta dei poteri pubblici.

Gli interventi tecnici ed economici a livello internazionale, dei soggetti economici e produttivi sotto il controllo pubblico che operano nel settore dell'acqua non devono caratterizzare la loro azione dalla logica del **mercato, ma** dalla logica della solidarietà.

A tal fine oltre a una modifica delle attuali politiche monetarie e finanziarie planetarie e degli interventi da queste determinate (**il ruolo ed il funzionamento delle istituzioni finanziarie**, l'imposizione di forme di agricoltura asservite agli interessi di alcune multinazionali, costruzione di grandi dighe, ecc...), possono essere adottati da subito azioni da parte delle nostre istituzioni; ad esempio (come già fatto in alcune zone del nostro paese) è possibile destinare una piccola quota dei ricavi del servizio idrico nazionale per finanziare interventi solidaristici per fornire acque nei paesi poveri.

A livello nazionale va posta l'attenzione su due ordini di questioni tra loro strettamente connessi:

- A) Va ripresa senza demagogie e senza fughe liberiste una seria riflessione sul tema dei servizi idrici (in realtà bisognerebbe discutere di tutti i servizi) e del sistema economico ad essi connesso.
- B) Va rilanciata una seria politica **per il governo e la gestione razionale delle risorse idriche**, ciò anche alla luce delle normative esistenti e non applicate.

QUESTIONE A) LA GESTIONE SERVIZI IDRICI.

Mentre da un lato non bisogna perdere di vista la necessità di razionalizzare il servizio idrico, superando un sistema di gestione frammentato e spesso inefficiente garantendo una gestione integrata del ciclo del servizio idrico, ed un gestione economica dello stesso trasparente, efficace ed efficiente. Dall'altro vanno evitate alcune generalizzazioni come quella che " per migliorare l'efficienza dei servizi pubblici e diminuire il loro costo, è indispensabile privatizzare". Ciò può essere vero in alcuni casi, **ma molti altri hanno dimostrato il contrario**. Tale è stato ad esempio il caso della Gran Bretagna dove la privatizzazione incontrollata di molti servizi (acqua, ferrovie ecc..) ha portato al peggioramento dell'efficienza, della sicurezza, ed a un aumento dei costi.

Ciò non vuol dire neppure che bisogna difendere le "**Gestioni in economia**", queste difficilmente potranno garantire un servizio efficiente, e, soprattutto, non possono garantire ne una salutare distinzione dei ruoli tra regolatore controllore ed esecutore, ne una trasparenza dei conti economici.

Va respinta la logica che il servizio idrico, come un qualsiasi altro servizio, debba contemplare la necessità che per un suo efficiente svolgimento debba essere legato al fatto che qualcuno lo gestisca **per fare dei profitti (la famosa logica del mercato)**. Vi sono servizi che non possono praticamente ed eticamente rispondere ad una logica di mercato e di profitto (ad esempio la salute, o l'istruzione), ma devono essere garantiti a tutti, a prescindere da *quanto possano generare profitti* (peraltro il garantire a tutti tali servizi genera alla lunga profitti misurabili, non solo monetariamente, per tutta la comunità).

L'acqua come bene primario rientra in tale categoria di servizi. Possiamo fare meno telefonate, ma non possiamo fare a meno consumare acqua al di sotto di determinate soglie.

Questo non vuole dire che l'acqua non abbia un costo che deve in qualche modo essere pagato, né che il servizio non debba essere gestito con un approccio che debba ottenere il risultato di essere **efficiente, efficace, ed economico**. *Vuol solo dire che la soddisfazione di bisogni primari non deve essere necessariamente fonte di profitti impropri.*

La logica che vuole l'entrata dei privati nel sistema di gestione delle acque, è spesso giustificata dalla necessità di dover recuperare risorse finanziarie private per fare investimenti necessari alla tutela e al recupero della risorsa idrica (la famosa finanza di progetto), o dal fatto che in situazioni particolari la struttura pubblica può non avere le capacità tecniche e gestionali per gestire l'intero servizio idrico. Mentre è tutto da dimostrare che vi siano, almeno in Italia, le condizioni per cui un privato investa (salvo nelle zone appetibili) sulla gestione dei servizi idrici (ameno che non gli si regali il servizio), la seconda problematica potrebbe essere affrontata con il miglioramento delle politiche pubbliche nel settore.

L'altra motivazione è quella di acquisire maggiore dimensioni per essere capaci di **competere su mercati** più vasti (ma a questo punto bisognerebbe domandarsi *perché competere su altri mercati, e con quali finalità*).

L'ultima motivazione spesso celata, è quella che si vende il servizio idrico (o come in pratica accade, si vendano i pacchetti azionari delle Spa pubbliche) avendo **come scopo principale quello di realizzare profitti**. Non è, questa, una motivazione accettabile, ameno che non sia giustificata **fortemente dall'utilizzo sociale** che si fa dei ricavi.

In conclusione su questo tema è utile riassumere alcuni punti:

- è senz'altro importante arrivare ad una razionalizzazione del sistema che, ad esempio, riduca sensibilmente il numero di gestori.
- È centrale affermare il ruolo democratico di controllo dei cittadini che **devono poter partecipare su basi rappresentative alla definizione ed alla realizzazione delle politiche dell'acqua, sia al livello locale che a livello internazionale**. In particolare a livello locale è quindi necessario garantire il controllo dei cittadini sulla formazione delle decisioni delle istituzioni, per quanto riguarda :
 - la definizione delle politiche locali sulle acque (vale per tutti i servizi);
 - la definizione e dei contenuti della convenzione per l'affidamento del servizio idrico
 - i risultati del controllo sulla qualità del servizio fornito e sul bilancio economico della gestione (con particolare attenzione alla congruità dei profitti soprattutto nel caso di gestioni private o semi private)
- in previsione di possibili aumenti tariffari, dovuti alla necessità di gestire opportunamente il servizio idrico integrato, va **garantito il meccanismo di protezione tariffaria per le fasce sociali più deboli del nostro paese**, e vanno studiati **meccanismi di perequazione da utilizzare a livello nazionale e se necessario anche a livello regionale**, (non è infatti giusto che vi siano grosse differenze di prezzo per gli usi civili tra zone più fortunate in termini di disponibilità e zone meno fortunate)

Un ultimo punto deve essere dedicato alla politica finanziaria e tariffaria. Per prima cosa il canone dell'acqua non deve essere più considerato come un modo nascosto per erogare sussidi o finanziamenti illeciti; ciò vale per l'agricoltura ma anche per altri settori particolari come quello delle acque minerali . A questo proposito va sottolineato che purtroppo i cittadini italiani, invece di pretendere con forza il rispetto di un diritto (avere a disposizione acqua di buona qualità), accettano la moda di consumare ingenti quantità acqua minerale a prezzi esorbitanti (è bene ricordare che mentre un litro di acqua minerale comprata al supermercato costa tra i 20 centesimi e i 40 centesimi di euro, quella che noi consumiamo nelle case, costa tra 0,05 e i 0,13 centesimi euro al litro (costo comprensivo del servizio di acquedotto, fognatura e depurazione), cioè mediamente circa 300 volte in meno).

Vanno attivate tutte le azioni normative ed economiche (fiscalità, tariffe e canoni) per disincentivare gli usi scorretti e irrazionali e per incentivare le azioni volte al risparmio e al riciclo delle acque nel settore industriale e per l'utilizzo plurimo delle stesse nei diversi settori. Vanno fatte **alcune modifiche sull'attuale meccanismo tariffario**, infatti, per come è strutturata la tariffa, i gestori non si sono dimostrati attivi nella razionalizzazione degli usi, non sono invogliati al risparmio della risorsa, e non sono interessati ad interventi di prevenzione.

Vanno studiati e sperimentate nuove forme per finanziarie gli investimenti necessari per la realizzazione e la gestione dei servizi idrici. Ad esempio

- **creazione di fondi regionali ed interregionali a finalità pubblica e sociale;**
- **prelievo di una "water tax" sul consumo e sui ricavi delle acque minerali e sul consumo e l'uso di fertilizzanti, fitofarmaci ed altre sostanze idroinquinanti;**
- reinvestimento delle plusvalenze derivanti dalla gestione pubblica in attività di miglioramento delle strutture di gestione del ciclo integrato dell'acqua;

PUNTO B): LA QUESTIONE DEL GOVERNO DELLE ACQUE

Tale punto pone la necessità di riprendere e valorizzare una logica di Bacino. Ciò nel rispetto di norme come la l.183/89, il D.lgs. 152/99 e dell'ultima direttiva quadro sulle acque (2000/60/CEE). Tali norme puntualizzavano tre grandi obiettivi:

- la necessità di un piano di bacino che abbia il potere di condizionare tutti gli usi del suolo e delle acque e quindi di condizionare tutta la pianificazione e la programmazione sul territorio;
- una politica di tutela delle risorse idriche mirata al raggiungimento di obiettivi di qualità di tutti i corpi idrici;
- una politica di tutela mirata ad un uso corretto e razionale delle acque atta a garantire l'accesso alla risorsa anche alle generazioni future.

La visione di bacino e i contenuti della pianificazione di bacino devono permeare anche i temi relativi alla gestione dei servizi idrici. Infatti, attualmente sembra che, chi ha avuto la "fortuna" di cominciare ad attuare la 36/94, sia molto portato a considerare il cosiddetto piano d'ambito come *un qualcosa che deve preoccuparsi, autonomamente, di fare una lista delle opere necessarie, ed un piano finanziario degli interventi.*

Non bisogna, invece, dimenticare alcuni temi di pianificazione di sistema devono "determinare" i contenuti del piano d'ambito e tali temi devono essere affrontati a livello ampio, allo stesso livello in cui è organizzata la struttura del territorio, **cioè il bacino idrografico.**

Peraltro, questo è uno strumento di garanzia proprio per le regioni, in particolar modo per quelle che si trovano a valle. Infatti evita che lo sforzo fatto per perseguire gli obiettivi sia vanificato da scelte non coerenti fatte a monte. Ciò è particolarmente valido oggi con l'impostazione, accettata da tutti, basata sul raggiungimento di obiettivi di qualità dei corpi idrici.

Le questioni principali che devono essere affrontate a livello di bacino sono:

- il bilancio idrico di bacino
- e la definizione **dei carichi inquinati da abbattere in ogni** sottobacino.

Vanno individuate a questo livello anche le priorità di intervento in modo da evitare che il mancato coordinamento e la disomogeneità delle indicazioni producano risultati negativi, sia sul piano ambientale che sul piano socio-economico.

Bisogna inoltre ricordare per sommi capi come la normativa italiana esistente (sperando che resista agli assalti di Berlusconi) e la direttiva comunitaria pretenda ben più che il semplice rispetto di standard di emissione dagli impianti di depurazione, ma in particolare:

- una politica della tutela delle acque che integra gli aspetti qualitativi con quelli quantitativi;
- una politica di risanamento e prevenzione basata sugli obiettivi di qualità dei corpi idrici recettori e sulla necessità di diversificare le azioni di prevenzione in base alle criticità presenti sul territorio (aree sensibili e zone vulnerabili);
- ***In sostanza la*** nuova legge da un lato sposta l'attenzione dalla qualità scarico alla qualità del corpo idrico e dall'altro considera la tutela quantitativa e quella qualitativa come un tutt'uno.

Anche per questo diventa centrale ed in eludibile la necessità di fare ***il bilancio idrico di bacino*** e la pianificazione degli usi, garantendo le priorità d'uso già definite.

Bisogna, infatti, sottolineare che uno degli obiettivi strategici che dovrebbero caratterizzare la politica delle acque è quello relativo ***alla necessità di "governare" la domanda e i relativi usi***; è sbagliato porsi nella logica di dare sempre risposte (in termine di maggiorazione dell'offerta di acqua) a tutte le domande (in alcune zone d'Italia, pur in condizione di scarsa disponibilità, sono state definite come obiettivo programmatico, dotazioni idriche di oltre 500 litri*ab.*giorno, con il conseguente impegno a realizzare grandi opere, magari solo per rispondere a richieste per usi assolutamente voluttuari (piscine, campi da golf, ecc.). In questa logica sono riapparsi progetti faraonici di grandi opere di invaso e di spostamento di grandi quantità d'acqua, sia a livello nazionale che a livello internazionale (qualcuno riparla dell'acquedotto Albania-Italia).

In considerazione, poi, anche delle stime di fonte internazionale relative all'uso dell'acqua in Italia *che pongono il nostro paese in pessima classifica a livello europeo per quanto riguarda il corretto e razionale uso delle acque*, è ***prioritario un impegno per la razionalizzazione degli usi e per il corretto e razionale uso dell'acqua.***

Infine quanto detto potrebbe comunque essere inutile, ***se prosegue lo smantellamento del sistema di controllo*** relativo alla qualità delle acque (controllo degli scarichi e monitoraggio della qualità dei corpi idrici) e al controllo delle concessioni al prelievo delle acque (ad oggi si stima che ben più della metà dei prelievi non è censito ne autorizzato).

Per tale motivo la difesa e il miglioramento del sistema di controlli deve essere uno dei primi punti di un programma di governo.