

CNEL

**Osservazioni e Proposte su
"Tutela delle risorse idriche"**

Assemblea, 5 giugno 2008

SOMMARIO

INTRODUZIONE	4
1. PREMESSA	5
2. PROPOSTE	7
2.1. La conoscenza su quantità, qualità, accessibilità ed usi della risorsa	7
2.2. L'educazione, la formazione, la partecipazione	7
2.3. La tutela, il risanamento, la messa in sicurezza	8
2.4. La programmazione dell'uso ottimale della risorsa	9
2.5. La gestione della risorsa	10
2.6. L'economia idrica	10
2.7. Le infrastrutture per la gestione ottimale e solidale della risorsa	11
2.8. La regolazione e controllo	12
2.9. Il governo delle emergenze	12
2.10. Ricerca e innovazione	13
3. LE OSSERVAZIONI	15
3.1. Le risorse idriche in Italia	15
3.2. Il consumo idrico	17
3.3. Lo spreco idrico	19
3.4. Il rischio emergenza	20
3.5. L'architettura istituzionale	21
3.6. Le autorità di bacino/distretto	22
3.7. Il Management Plan	23
3.8. I piani di tutela	24
3.9. La grande adduzione idrica	24

3.10.	Le concessioni idriche	25
3.11.	Gettito economico del demanio idrico	26
3.12.	Il gestore del servizio idrico	27
3.13.	I sistemi di regolazione	27
3.14.	Ricerca e innovazione	28
3.15.	La partecipazione e condivisione delle scelte	29

INTRODUZIONE

La Commissione politiche sociali ed ambientali ha, tra le proprie linee di attività, quella relativa alla tutela dell'ambiente.

Al riguardo, la Commissione ha costituito un gruppo di lavoro sull'ambiente, coordinato dal consigliere Colombo e successivamente dal consigliere Croce, che ha predisposto, nel corso di una serie di riunioni, un documento di Osservazioni e proposte avente ad oggetto la tutela delle risorse idriche. Relatore del documento è stato il consigliere Falasca.

Per l'elaborazione dello schema di Osservazioni e Proposte, il Gruppo di lavoro ha ritenuto opportuno organizzare una serie di audizioni delle organizzazioni e delle istituzioni interessate al tema delle risorse idriche e della sua tutela.

Il documento è stato avviato inizialmente nella riunione del Gruppo di lavoro del 15 maggio 2007. E' stato successivamente esaminato, discusso e integrato nel corso delle riunioni del Gruppo di lavoro del 13 e 27 giugno e del 18 luglio. Il 26 settembre si è proceduto ad una prima audizione di varie organizzazioni (sono state invitate: ANFIDA, ANIDA, CASARTIGIANI, CLAAI, CNA, COLDIRETTI, CONFAGRICOLTURA, CONFAPI, CONFARTIGIANATO, CONFINDUSTRIA, COVIRI, CGIL, CISL, UIL, UGL). A questa prima, è seguita una nuova serie di audizioni che si sono tenute nei giorni 17, 23, 25 e 26 ottobre. Il 17 sono stati invitati: CIA, CONFAGRICOLTURA, CONFAPI, CONFARTIGIANATO, CONFSERVIZI; il 23: ACEA, ACQUEDOTTO PUGLIESE, ASSOCIAZIONE ACQUE MINERALI, ASSOCIAZIONE CONSORZI DI BONIFICA, ENEL, HERA, IRIDE; il 25: AMICI DELLA TERRA, LEGAMBIENTE, MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO-DIREZIONE GENERALE PER L'ARMINIZZAZIONE DEL MERCATO E LA TUTELA DEI CONSUMATORI, WWF; il 26: ANCI, AUTORITA' BACINO DEL PO, CNR, CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI, MINISTERO DELL'AMBIENTE, MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE, SOGESID, UNCEM, UPI).

Lo schema di Osservazioni e Proposte è stato successivamente esaminato e discusso nelle riunioni del 20 gennaio 2008, del 20 e del 27 marzo, del 3 aprile ed infine nella riunione del 9 aprile, che ha visto l'approvazione di tale documento da parte del Gruppo di lavoro.

Il documento è stato approvato dalla Commissione nella riunione plenaria del 16 aprile 2008.

Il documento, infine, è stato approvato nell'Assemblea plenaria del CNEL del 5 giugno 2008

1. PREMESSA

La Direttiva 2000/60/EC assume per i corpi idrici l'obiettivo del "buono stato ecologico", ovvero di un insieme di caratteri chimico-fisici, biologici ed idromorfologici che consentano la vita degli "ecosistemi acquatici" e degli "ecosistemi terrestri dipendenti dalle acque".

I vincoli ecosistemici diventano l'elemento caratterizzante delle politiche sostenibili. In tale rinnovato contesto al livello nazionale è attribuito l'obbligo di fissare condizioni al contorno entro le quali dovrà operare una gestione sostenibile delle risorse idriche, anche in relazione ad altre politiche di settore ed agli accordi internazionali di riduzione dei gas serra.

La recente Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio *"Verso una gestione sostenibile delle acque nell'Unione Europea - Prima fase dell'attuazione della direttiva quadro sulle acque(2000/60/CE) -"* evidenzia con forza le carenze dell'Italia e le procedure di infrazione in corso.

In particolare - e con riferimento alla procedura di infrazione per la comunicazione "incompleta" del rapporto di attuazione dell'art. 5 della direttiva quadro - va evidenziato che l'analisi del rischio di "fallire il raggiungimento degli obiettivi" nei corpi idrici, richiesta dalla Direttiva a ciascun stato membro, non si esaurisce in una mera ricognizione dello "stato" dei corpi idrici, ma richiede una preliminare valutazione delle misure che si dovranno adottare per il raggiungimento del "buono stato ecologico" entro il 2015, sotto il profilo della sostenibilità economica, della copertura dei costi e dell'accettazione sociale.

Per dare un'idea dello spettro di implicazioni che la Commissione prende in considerazione in rapporto diretto alla ricostruzione di un quadro nazionale di "analisi del rischio di fallire gli obiettivi della Direttiva", ricorrono domande del tipo:

- *quale è il tasso di abbattimento della produzione di energia idroelettrica nazionale che siamo disposti ad accettare per il rispetto del "buono stato ecologico" nei corpi idrici sottesi?*
- *come vanno applicate le Politiche Agricole Comunitarie per un uso sostenibile della risorsa idrica?*
- *quali tassi di risparmio idrico e riuso vanno richiesti al "servizio idrico integrato"?*

Il rapporto della Commissione evidenzia inoltre: "Il fatto che finora i costi ambientali non siano stati internalizzati può essere un ulteriore motivo che spiega perché fino ad oggi l'utilizzo delle acque non è stato sostenibile. La direttiva quadro sulle acque, tuttavia, introduce un sistema che impone di tener conto dei costi ambientali e dei costi delle risorse per determinare il contributo dei vari utilizzi delle acque al recupero dei costi dei servizi idrici."

E' noto negli ambienti comunitari come l'Italia si sia particolarmente distinta per non avere finora espresso nessuna posizione in merito.

Si pone quindi l'urgenza di recuperare rapidamente il ritardo accumulato. Il documento di osservazioni e proposte del CNEL sul tema della tutela delle risorse idriche vuole contribuire a questo impegno.

L'indirizzo assunto nella elaborazione delle osservazioni e delle proposte da parte del Gruppo di lavoro ambiente del CNEL, tenuto conto di quanto emerso dalle numerose audizioni, si sviluppa sulla base dei seguenti indirizzi.

- L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale.
- L'ambiente ha bisogno dell'acqua per rigenerarsi, così come le persone, le famiglie hanno bisogno di acqua per vivere, ma tale risorsa è vitale anche per numerosi settori economici, a cominciare dall'agricoltura e dall'agro alimentare.
- La tutela della risorsa idrica deve essere affrontata non solo come una questione ambientale, ma anche come un elemento essenziale di uno sviluppo economico e sociale sostenibile in Italia.
- I problemi di qualità e di scarsità della risorsa e la maggiore frequenza di casi di siccità riscontrati negli ultimi anni sollecitano una particolare attenzione alle esigenze di tutela.
- Le possibili conseguenze del cambiamento climatico, constatato tanto dagli scienziati quanto dai cittadini, fanno della risorsa idrica un bene di valore assoluto da gestire con la massima attenzione.
- I numerosi casi di devastanti alluvioni, che nel passato hanno colpito l'Italia, sollecitano una attenta considerazione dell'inscindibile rapporto acqua – suolo.
- I livelli di inquinamento delle falde, dei fiumi e dei laghi richiedono diffusi interventi di bonifica e un monitoraggio permanente al fine di garantire la salute dei cittadini e per evitare che il mare, corpo ricettore finale, venga seriamente compromesso.
- Tutto questo sollecita una nuova cultura dell'acqua. E' un bene troppo prezioso per non essere tutelato in modo molto rigoroso, tanto dal singolo cittadino, quanto dalla collettività. Possiamo vivere senza petrolio, ma non senza acqua.

2. PROPOSTE

2.1. La conoscenza su quantità, qualità, accessibilità ed usi della risorsa

Il problema

Il processo decisionale a tutti i livelli, come rileva la Direttiva quadro, non può prescindere da informazioni affidabili su disponibilità e stato della risorsa e sulla portata e l'impatto dei fenomeni di carenza idrica e siccità. Per garantire la coerenza dei dati a livello nazionale ed europeo è necessario utilizzare definizioni condivise. La recente iniziativa europea WISE (Water Information System for Europe), un sistema d'informazione sull'acqua, fornisce una piattaforma idonea per integrare e divulgare tali informazioni.

Le azioni

- 2.1.1. Presentare al Parlamento, con cadenza Biennale, una relazione, a cura dell'APAT, sullo stato della risorsa idrica basata su indicatori condivisi a livello europeo.
- 2.1.2. Utilizzare, modo organici, i servizi dell'iniziativa GMES (Monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza) per fornire dati satellitari e strumenti di monitoraggio a sostegno delle politiche in campo idrico e della pianificazione del territorio e per migliorare le pratiche di irrigazione.
- 2.1.3. Riattivare il sistema nazionale sui rilevamenti pluviometrici recuperando, al livello nazionale, una efficace funzione di indirizzo e coordinamento.
- 2.1.4. Ammodernare e rendere progressivamente omogeneo, sull'intero territorio nazionale e per tutti gli utilizzatori, un sistema di misurazione diretta dei prelievi e dei consumi idrici, ricorrendo a rigorosi criteri di valutazione indiretta nei casi in cui se ne ravvisi l'opportunità (agibilità luoghi, manutenzione, economicità).
- 2.1.5. Rafforzare il sistema dei controlli sullo stato dei corpi idrici, secondo quanto stabilito dalla Direttiva quadro.

2.2. L'educazione, la formazione, la partecipazione

Il problema

Per creare una cultura responsabilmente orientata all'efficienza e al risparmio idrico è necessaria una politica attiva di sensibilizzazione che veda coinvolti tutti i soggetti interessati.

I settori di intervento prioritari sono l'informazione, la formazione e l'istruzione. I consumatori chiedono sempre più spesso di essere informati su come l'acqua viene utilizzata in tutte le fasi dei processi industriali e agroalimentari.

L'etichettatura costituisce un mezzo efficace per fornire ai consumatori informazioni mirate sull'efficienza idrica e sulle pratiche di gestione sostenibile dell'acqua. In questo ambito dovrebbe essere incoraggiata la commercializzazione di apparecchiature più efficienti e di prodotti maggiormente "rispettosi" dell'acqua.

Nell'ottica della responsabilità sociale delle imprese, gli operatori economici che partecipano a sistemi di qualità o di certificazione dovrebbero essere incoraggiati a promuovere i loro prodotti facendo leva sull'uso efficiente (dimostrato e verificabile) dell'acqua.

Le azioni

- 2.2.1 Promuovere nei cittadini una "cultura dell'acqua" che faccia comprendere pienamente il valore di questo bene prezioso al fine di una diffusa sensibilizzazione al risparmio idrico. A questo fine è indispensabile prevedere iniziative educative e di sensibilizzazione nelle scuole dell'obbligo.
- 2.2.2 Incoraggiare l'inserimento di norme più precise sulla gestione dell'acqua nei sistemi di qualità e di certificazione.
- 2.2.3. Ampliare l'uso dei sistemi di etichettatura comunitaria per promuovere i cicli produttivi più virtuosi, le apparecchiature più efficienti e i prodotti più rispettosi del bene acqua.
- 2.2.4. Incoraggiare la realizzazione di programmi educativi, di servizi di consulenza, di scambi di buone pratiche e di grandi campagne di comunicazione centrate sulla disponibilità delle risorse idriche.
- 2.2.5. Al fine di promuovere forme pro attive di partecipazione delle parti sociali alla tutela ed al governo della risorsa, definire con precisione, sulla base delle esperienze italiane ed europee e tenendo conto della Direttiva europea 2000/60, i compiti ed i poteri dei Comitati di Consultazione da istituire sia a livello di Autorità di Bacino che di Autorità d'Ambito.

2.3. La tutela, il risanamento, la messa in sicurezza

Il problema

L'intenso processo di industrializzazione ed urbanizzazione del paese si è realizzato molto spesso senza porre la dovuta attenzione alla tutela delle risorse idriche. Questo ha determinato pesanti effetti idrogeologici sul sistema idrico superficiale e sulle falde.

Da anni il paese spende ingenti risorse per far fronte ai rischi derivanti da queste situazioni (frane, alluvioni, inquinamenti).

Oggi si impone con urgenza la realizzazione di un programma coordinato di interventi teso a ripristinare condizioni di tutela della risorsa e sicurezza per i cittadini.

Le azioni

- 2.3.1 Garantire il minimo vitale di deflusso nei corsi d'acqua, tenendo conto delle caratteristiche del loro regime idrico ed istituendo commissioni, composte da rappresentanti della P.A., dai concessionari e dagli altri soggetti interessati, per la valutazione dell'impatto dei rilasci, al fine di giungere alla determinazione del quantitativo minimo necessario per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dell'ecosistema richiesti dalla normativa europea.
- 2.3.2. Assicurare il monitoraggio delle condizioni ambientali, in primo luogo della qualità dell'acqua (LIM) e del macrobentos (IBE), con interventi in alveo per

influire su entrambi con fitodepurazione e miglioramento della fascia vegetativa.

- 2.3.3. Programmare un piano di interventi in ambito montano, agricolo ed urbano al fine di agevolare il trattenimento e la penetrazione in falda dell'acqua piovana.
- 2.3.4. Differenziare gli usi tra acque potabili e acque derivanti da trattamenti di depurazione, intervenendo anche sulle reti di adduzione, distribuzione e smaltimento.
- 2.3.5. Incentivare, anche sotto il profilo tariffario, l'uso di acque recuperate dalle attività industriali, nonché la chiusura dei cicli anche attraverso la riformulazione del sistema dei controlli.
- 2.3.6. Sostenere, con le risorse necessarie, i piani di bonifica dei siti industriali inquinati, che costituiscono una costante minaccia per le falde idriche e per la salute dei cittadini.
- 2.3.7. Promuovere una iniziativa straordinaria delle Regioni per rimuovere tutti gli ostacoli che impediscono la corretta gestione degli impianti di depurazione e la loro realizzazione, ove mancanti e carenti.
- 2.3.8. Promuovere un programma straordinario per la messa in sicurezza dei versanti montani a rischio, prevedendo, tra l'altro, organici interventi di forestazione.
- 2.3.9. Garantire, in particolare nelle zone di alta collina e montane, un servizio di manutenzione permanente dei versanti e dei corsi d'acqua.

2.4. La programmazione dell'uso ottimale della risorsa

Il problema

Nel nostro paese ancora persiste una inspiegabile cesura tra le politiche di sviluppo urbanistico e delle attività produttive e la disponibilità di risorse idriche.

Questo è probabilmente dovuto alla radicata convinzione che l'acqua sia inesauribile e, quindi, sempre a disposizione. Di fatto continuiamo ad assistere alla realizzazione di intensi programmi di sviluppo urbanistico, con conseguente sottrazione agli usi agricoli, senza che mai vengano prese in considerazione le conseguenze che questi interventi avranno sulle risorse idriche. Tale atteggiamento deve essere rapidamente corretto, a partire dalle istituzioni pubbliche, non solo perché profondamente errato nei suoi presupposti, ma anche perché il cambiamento climatico in corso ci costringe a fare i conti con scenari imprevedibili in cui, il corretto uso dell'acqua, giocherà un ruolo fondamentale.

Le azioni

- 2.4.1. Fare del bilancio idrico, a partire da quello di bacino idrografico, uno strumento ordinario da porre a base dell'uso della risorsa idrica ed in particolare dei programmi di sviluppo produttivo ed urbanistico.
- 2.4.2. Introdurre, nel quadro della elaborazione dei piani di bacino, il Management Plan come strumento di l'analisi delle implicazioni economiche derivanti dalle misure finalizzate all'ottimale gestione idrogeologica del distretto.

- 2.4.3. Definire in modo inequivoco che le priorità nell'uso della risorsa sono l'uso potabile e l'uso agricolo/alimentare.
- 2.4.4. Rafforzare i rapporti di coerenza tra Piani di bacino, Piani di tutela e Piani d'Ambito e gli altri livelli di pianificazione territoriale e settoriale.
- 2.4.5. Nella redazione dei Piani regolatori comunali e nei Piani territoriali di coordinamento prevedere, come elemento, vincolante la redazione del bilancio idrico.

2.5. La gestione della risorsa

Il problema

L'attuale sistema di gestione della risorsa, incentrato sul Sistema idrico integrato, presenta alcune criticità tanto nel suo livello di integrazione verticale quanto in quello orizzontale.

In queste criticità si celano situazioni di opacità nel corretto uso della risorsa che vanno rapidamente chiarite: in particolare il permanente ricorso alle gestioni in economia, la eccessiva frantumazione degli ambiti ottimali che non consentono un rapporto corretto tra programmazione degli usi ottimali e gestione del servizio idrico, l'assenza nel sistema di un livello responsabile di gestione delle grandi adduzioni.

Le azioni

- 2.5.1. Superare le gestioni in economia in quanto di ostacolo ad una gestione programmata, ottimale sia socialmente che ambientalmente.
- 2.5.2. Assicurare il massimo della trasparenza nella gestione garantendo informazione e partecipazione su disponibilità, qualità, controlli, consumi, tariffe, bollette ecc.
- 2.5.3. Favorire processi aggregativi degli ATO al fine di superare l'eccessiva frammentazione territoriale delle gestioni.
- 2.5.4. Fare dei Piani d'Ambito uno strumento fondato sulla partecipazione informata e responsabile delle istituzioni locali e dei cittadini.
- 2.5.5. Prevedere nell'ordinamento il livello di gestione delle grandi adduzioni idriche, definendone il profilo istituzionale, titolarità e responsabilità.

2.6. L'economia idrica

Il problema

L'acqua è un bene collettivo. Questo non significa che il suo uso non abbia un valore anche economico. La sottovalutazione di questo aspetto è forse all'origine della mancata attenzione, individuale e collettiva, all'uso corretto di questa preziosa risorsa. Garantire la disponibilità della risorsa comporta dei costi che non possono essere caricati semplicisticamente sulla collettività in genere. Occorre che ognuno se ne faccia carico in base al proprio consumo. Questo significa sviluppare un sistema di coerente valutazione economica degli usi e del valore dell'acqua, concedendo incentivi adeguati per favorire l'uso efficiente delle risorse idriche e richiedendo un contributo

congruo ai diversi utilizzatori a compensazione del costo dei servizi, conformemente alle disposizioni della direttiva quadro sulle acque. Il principio secondo cui "l'utente paga", deve essere adottato in maniera capillare a prescindere dalla provenienza dell'acqua. Le famiglie, comunque, dovranno avere accesso a forniture idriche adeguate, a prescindere dalle loro condizioni reddituali.

Le azioni

- 2.6.1. Garantire il diritto al "minimo vitale garantito»: inteso come elemento prioritario.
- 2.6.2. Introdurre nell'ordinamento il concetto di "costo dell'acqua all'ingrosso".
- 2.6.3. Riformare l'attuale metodo tariffario facendone uno strumento di governo dell'uso virtuoso della risorsa, in particolare attraverso una accentuata progressività per scoraggiare consumi eccessivi e sprechi e rendendolo più trasparente individuando sistemi di pubblicità dei canoni e delle tariffe applicati nei diversi ATO.
- 2.6.4. Verificare l'attualità della normativa relativa ai prelievi ed alle derivazioni primarie. In particolare valutare in che misura l'attuale del regime concessorio, fondato sul Testo Unico del 1933 e sue successive modifiche ed integrazioni, è coerente con gli indirizzi europei per un equo e razionale uso della risorsa.
- 2.6.5. Prevedere per gli investimenti nel settore comunque dipendenti dalla risorsa idrica, meccanismi di garanzia per i finanziamenti a medio e lungo termine.
- 2.6.6. Mettere a punto incentivi fiscali per favorire l'uso di sistemi e pratiche che consentano un uso razionale dell'acqua, in particolare nelle zone che presentano carenza idrica, tenendo conto del contesto sociale e delle possibili differenze a livello regionale.

2.7. Le infrastrutture per la gestione ottimale e solidale della risorsa

Il problema

Il sistema delle infrastrutture idriche del paese è tra i più antichi, diffuso e articolato del mondo. Proprio queste sue caratteristiche, congiuntamente alle nuove esigenze di tutela della risorsa, hanno messo in evidenza problemi che vanno rapidamente risolti. Si tratta in particolare di un eccessivo frazionamento territoriale del sistema, di impianti in alcuni casi obsoleti, della mancanza di un sistema di interconnessione nazionale, dell'assenza di reti dedicate ai diversi usi, ecc.

Le azioni

- 2.7.1. Sviluppare ulteriormente l'interconnessione dei sistemi idrici a livello nazionale al fine anche di poter affrontare situazioni di crisi idrica.
- 2.7.2. Promuovere un programma di verifica della effettiva efficienza degli invasi al fine di ripristinare le loro originarie capacità, prevedendo anche una verifica dell'ambito normativo in cui far ricadere il trattamento dei materiali di svaso.

- 2.7.3. Finanziare un programma finalizzato alla rimozione delle perdite nelle reti di adduzione e distribuzione.
- 2.7.4. Promuovere, nell'ambito dell'attività degli ATO, accordi di Programma finalizzati alla realizzazione di infrastrutture tese a garantire il ciclo chiuso e riutilizzo delle acque reflue in agricoltura e nel settore industriale e civile.
- 2.7.5. Vigilare con grande attenzione sull'uso efficiente ed efficace delle risorse che i Fondi strutturali del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 riservano alle risorse idriche. In particolare fare in modo che siano destinati a migliorare la gestione della domanda di acqua, in particolare mediante misure di adeguamento, pratiche sostenibili, maggiore risparmio idrico, sistemi di monitoraggio e strumenti adattati di gestione del rischio.

2.8. La regolazione e controllo

Il problema

L'orientamento che si è andato consolidando negli ultimi anni a livello internazionale, anche a seguito degli eventi meteorologici conseguenti al riscaldamento climatico, porta ad attribuire alle risorse idriche la stessa importanza, se non maggiore, oggi attribuita alle risorse energetiche.

Condividendo questo orientamento, non si può non rilevare un evidente scarto tra il sistema preposto alla regolazione e controllo delle risorse energetiche e quello preposto alle risorse idriche. Di fatto per l'acqua, se si esclude il COVIRI (Comitato di vigilanza sulle risorse idriche), nel nostro paese non esiste un sistema nazionale di regolazione e controllo sulle risorse idriche.

Le azioni

- 2.8.1. Istituire l'Autorità nazionale per le risorse idriche.
- 2.8.2. Istituire, presso l'APAT, l'Osservatorio Nazionale sulle risorse idriche, partecipato da tutti i soggetti interessati.

2.9. Il governo delle emergenze

Il problema

Già nel passato il Paese ha vissuto, ripetutamente, situazioni di grave emergenza.

I più noti e frequenti sono stati i fenomeni alluvionali e franosi. Negli anni più recenti emergenze alluvionali si sono alternate a gravi siccità. Gli effetti del mutamento climatico inducono a ritenere necessario un sistema "ordinario" di gestione delle emergenze.

Le azioni

- 2.9.1. Rafforzare il ruolo di regia della Protezione civile che già nel passato ha affrontato le diverse situazioni con grande efficacia.

2.9.2. Superare la logica dei commissari straordinari attraverso l'istituzione, presso le Regioni, di Cabine di Regia con competenza sulla prevenzione e sulle emergenze idriche.

2.9.3. Rafforzare la funzione dei Piani di bacino idrografico come riferimento centrale per le politiche di prevenzione delle emergenze.

2.10. Ricerca e innovazione

Il problema

Tanto nel settore civile quanto nei settori produttivi e dei servizi, si deve continuare a sviluppare tecnologie e pratiche che consentano un uso efficiente dell'acqua.

In quest'ambito sono possibili ancora notevoli progressi in tutto il paese. Vi sono Regioni nelle quali si potrebbe risparmiare fino al 30% dell'acqua utilizzata. In alcune città le perdite della rete pubblica di distribuzione idrica possono superare il 50% e sprechi analoghi di acqua sono stati registrati nelle reti di irrigazione. Oltre a migliorare le tecnologie è necessario un salto di qualità nelle pratiche di gestione idrica in tutti i settori che richiedono l'impiego di quantitativi enormi di acqua (ad esempio l'energia, l'agricoltura, l'industria manifatturiera o il turismo).

Le azioni

2.10.1. Sostenere il finanziamento della ricerca sulle risorse idriche, nell'ambito del VII Programma Quadro dell'UE, in particolare sullo stato della risorsa, sulle sue relazioni con il suolo, sulla ottimizzazione degli usi civili, industriali ed agricoli, sul risparmio idrico, su riuso, riciclo e potabilizzazione.

2.10.2. Promuovere un salto di qualità nella ricerca sull'adattamento delle attività economiche alla carenza idrica e alla siccità, sull'efficienza idrica e sugli strumenti decisionali.

2.10.3. Trasformare, mediante gli opportuni interventi, le attuali ASI (Aree Sviluppo Industriali) in AEA (Aree Ecologicamente Attrezzate), promuovendo nel contempo, nelle aree industriali, forme di gestione consortile del ciclo della risorsa idrica.

2.10.4. Incoraggiare l'adozione di criteri di efficienza vincolanti per i nuovi edifici e per le reti idriche pubbliche e private.

2.10.5. Promuovere tutte le iniziative innovative necessarie a sostenere una progressiva riduzione del consumo idrico in agricoltura. In particolare incentivando, come buona pratica fin d'ora attuabile, culture agricole che impegnino meno la risorsa idrica nelle aree dove si teme una penuria della stessa.

2.10.6. Ridurre, in agricoltura, l'uso di sostanze pericolose per la risorsa idrica e, in genere, per la salute umana.

2.10.7. Incentivare la trasformazione dei sistemi colturali e di irrigazione sostenendo quelli meno dissipativi.

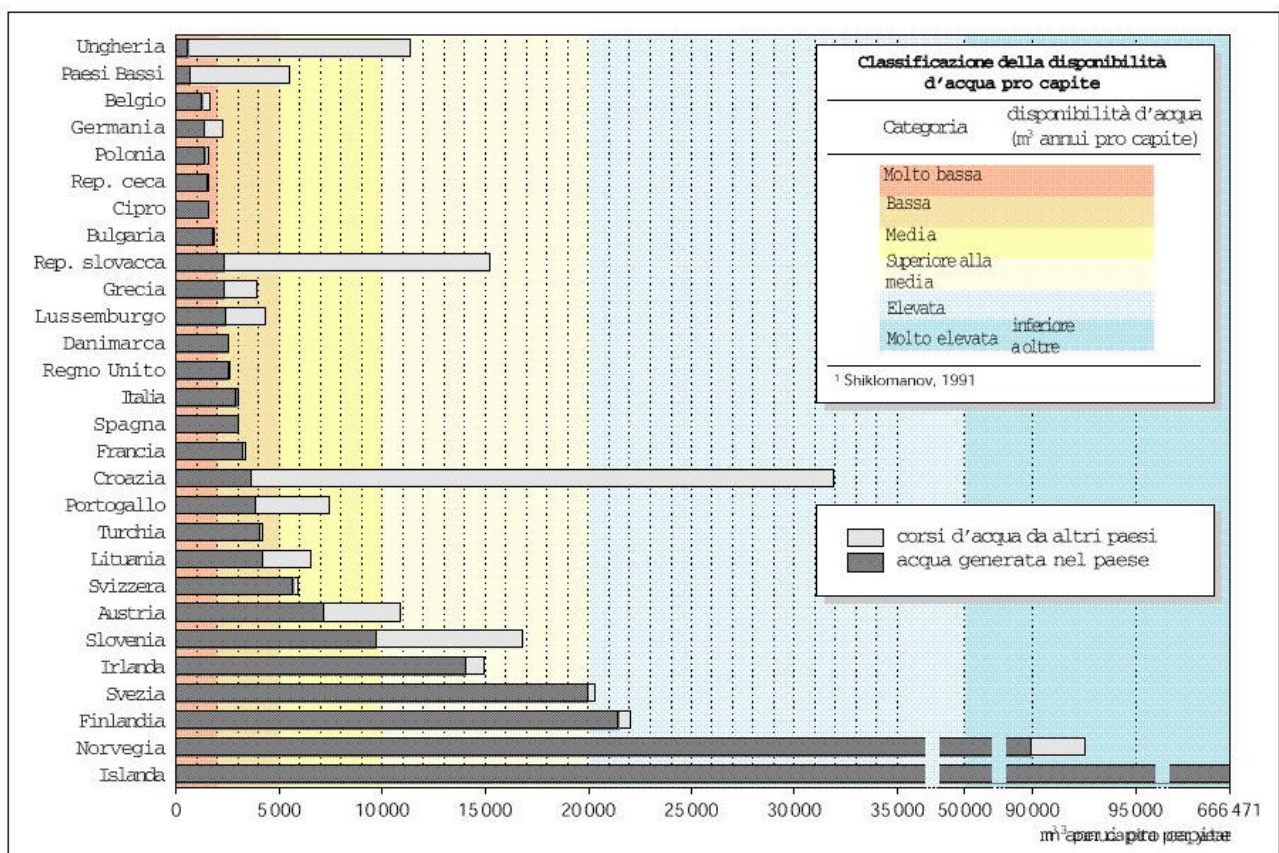
2.10.8.Promuovere accordi volontari con tutti i settori economici che utilizzano acqua (edilizia, energia, gestione di immobili, industria manifatturiera, turismo, agricoltura, enti locali) per sostenere la realizzazione di prodotti, edifici, reti e prassi che consentano un uso più efficiente e razionale delle risorse idriche.

3. LE OSSERVAZIONI

3.1. Le risorse idriche in Italia

L'Italia non ha una grande disponibilità teorica di risorse idriche e tanto meno come effettiva risorsa pro-capite.

Si parla di disponibilità "teorica" (corrispondente ad un volume di circa 2.700 metri cubi d'acqua pro-capite) poiché, a causa della natura irregolare dei deflussi, della difficoltà di captazione e dello stato delle infrastrutture esistenti, si passa da circa 155 miliardi di metri cubi a 51 miliardi di metri cubi, considerando anche le acque accumulate nel sottosuolo e negli invasi artificiali (Relazione sullo Stato dell'Ambiente, Apat 2001).



I dati pluviometrici stimano un apporto globale dalle piogge distribuito inegualmente nelle zone del Paese. Nell'Italia centro-settentrionale si hanno elevate precipitazioni con fenomeni intensi. Al contrario, nella zona meridionale ed insulare, le precipitazioni sono più scarse con periodi di siccità più prolungati. In particolare, negli ultimi anni, si è intensificata in tutta la penisola l'alternanza di precipitazioni intense e periodi di siccità, che hanno dato luogo anche a problemi di controllo delle piene e di dissesto idrogeologico.

Tabella 1: Reticolo dei corpi idrici significativi (D.lgs 152/99)

Tipologia	Criteri	Dimensione
Corsi d'acqua superficiali	Corsi d'acqua di I (bacino imbrifero maggiore di 200km ²) e II ordine (bacino imbrifero maggiore di 400 km ²)	234 corsi d'acqua di I e II ordine per un totale di 288.026 km ² (95% del territorio)
Laghi	Laghi con specchio liquido al massimo di invaso di 0,5 km ²	Naturali: 56
Acque di transizione	Lagune, laghi salmastri, delta e estuari	Zone umide costiere: 30 Foci fiumi di I ordine: 127
Corpi idrici superficiali	Canali artificiali con portate di esercizio di almeno 3mc/sec Laghi artificiali e serbatoi con specchio liquido pari almeno a 1 km ² o un volume massimo di 5 milioni di mc.	Laghi artificiali: 194 Canali: da definire
Acque sotterranee		n.d.
Acque destinate alla potabilizzazione	Acqua dolci superficiali o sotterranee destinate alla produzione di acqua potabile, dopo trattamento	503 corpi idrici superficiali (con 1.656 opere di captazione e adduzione); pozzi e sorgenti

Fonte: Rapporto Stato dell'Ambiente, Anpa 2001

La Tabella 1 mostra la disponibilità di risorse idriche del territorio italiano: i corsi d'acqua superficiali si estendono su un'area di 288.026 chilometri quadrati. Il reticolo idrografico è formato da più di 230 corsi d'acqua significativi e 56 laghi naturali.

La disponibilità idrica totale è stimata in 51.808 metri cubi; circa 10 miliardi di metri cubi si trovano in invasi naturali ed artificiali. Le caratteristiche morfologiche e geologiche del territorio e la presenza di acquiferi calcarei ed alluvionali permettono l'accumulo di grandi quantitativi di acque nel sottosuolo. Le stime sono piuttosto controverse e si attestano in un range di 5/12-13 miliardi di metri cubi (SEMIDE, EUROSTAT).

La disomogeneità delle precipitazioni si ripercuote sulla distribuzione delle risorse per compartimenti idrografici (Tabella 2): al Nord sono presenti risorse superficiali e sotterranee abbondanti e regolarmente disponibili, utilizzate per il 65 per cento rispetto alla disponibilità nazionale e per il 78 per cento rispetto alla disponibilità locale; al Centro tale quota diminuisce e si ha un prelievo di circa il 15 per cento rispetto alla disponibilità nazionale e del 52 per cento rispetto alla disponibilità locale.

Meritano un discorso a parte il Sud e le Isole in cui la disponibilità è ridotta sia in termini di precipitazioni che di risorse presenti (Puglia, Sicilia e Sardegna ricevono oltre il 50 per cento di precipitazioni in meno delle regioni più piovose): 20 per cento è il prelievo nell'Italia meridionale ed insulare rispetto alla disponibilità nazionale e 96

per cento quello rispetto alla disponibilità locale. Nelle zone in questione, nel passato, sono stati necessari imponenti investimenti per la realizzazione di trasferimenti idrici a livello interregionale e di invasi artificiali.

La conoscenza della situazione idrologica italiana attuale è piuttosto lacunosa e poco aggiornata. Nella sua "Relazione Annuale al Parlamento sullo stato dei servizi Idrici 2005", il COVIRI – Comitato per la Vigilanza delle Risorse Idriche – afferma quanto segue: "le conoscenze riguardanti l'entità, qualità, distribuzione ed utilizzo delle risorse idriche nazionali appaiono ancora inadeguate e soprattutto disomogenee, a causa della incompleta e difficoltosa attuazione delle norme che disciplinano la gestione e la tutela delle acque ed in particolare di quelle che riguardano gli obblighi informativi e l'alimentazione del Sistema Informativo Nazionale sull'Ambiente".

Tabella 2: Ripartizione della disponibilità idrica per macroregioni e intensità di utilizzo, rispetto alla disponibilità

Compartimenti idrografici	Disponibilità nell'area (milioni di mc)	Risorse utilizzabili rispetto alla disponibilità nazionale (%)	Utilizzo rispetto alla disponibilità locale (%)
NORD (Bacino Po, Triveneto, Liguria)	33.925	65	78
CENTRO (Romagna, Marche, Toscana, Lazio, Abruzzo, Molise)	7.825	15	52
SUD – ISOLE (Puglia, Campania, Calabria, Lucania, Sicilia, Sardegna)	10.085	20	96
ITALIA	51.808	100	78

Fonte: Relazione sullo stato dell'Ambiente, 2001 (Elaborazione Anpa su dati Cna 1971 e 1989 e Cnr-Irsa, 1999)

Ritroviamo un'analogia denuncia anche in un documento prodotto nel 2006 dall'Istat – Istituto Nazionale di Statistica – ed intitolato "Water resources assessment and water use in agriculture" (Valutazione delle risorse idriche ed usi idrici agricoli), per elaborare il quale l'Istituto sostiene di aver dovuto effettuare un aggiornamento degli ultimi dati esistenti, risalenti agli anni 70. Ciò deriverebbe dalla mancanza di studi commissionati in tale settore che nell'ultimo decennio avrebbe determinato un'irregolare monitoraggio delle risorse idriche nazionali.

3.2. Il consumo idrico

I prelievi nel nostro Paese si attestano intorno ai 980 metri cubi d'acqua pro-capite all'anno (circa 42 miliardi di metri cubi totali annui). L'Italia risulta così in testa ai consumi della risorsa in Europa ed al terzo posto (dopo USA e Canada) nel mondo (Legambiente, 2003).

I settori che incidono principalmente sui prelievi idrici in Italia sono (Tabella 3): agricoltura (20.137 milioni di metri cubi per scopi irrigui all'anno), industria (7.986 milioni di metri cubi all'anno), energia (5.919 milioni di metri cubi all'anno), usi civili (7.940 milioni di metri cubi all'anno).

Tabella 3 – Fabbisogni idrici in Italia (milioni di m³ /anno)

		Civil	Industri	Irrigu	Energi	Total
	i	ali	i	a	e	
Nord Ovest	8	2.26	3.520	8.193	3.502	17.48
Nord Est	3	1.45	1.648	5.277	1.800	10.17
Centro	8	1.61	1.482	970	581	4.651
Sud	3	1.80	879	3.506	36	6.224
Isole		798	457	2.191	-	3.446
Italia	0	7.94	7.986	20.13	5.919	41.98
			7			2

Fonte: Irsa-Cnr, 1999

Da un'analisi dell' Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea) è emerso che la superficie irrigata, da metà degli anni 90, si attesta intorno ai 2,7 milioni di ettari. Focalizzando l'attenzione sulle 8 regioni ex obiettivo 1 (Molise, Basilicata, Abruzzo, Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna), si riscontra che le superfici irrigate dai Consorzi di Bonifica, circa 830.000 ettari, sono circa la metà di quelle effettivamente irrigate (pari a circa 1,6 milioni di ettari). Questa quota sfugge dunque al censimento pubblico e si aggiunge alla carenza o all'inesistenza di informazioni sulle effettive disponibilità idriche delle diverse fonti di approvvigionamento da parte dei Consorzi di bonifica. La stima complessiva condotta dall'Inea, sommando i prelievi consortili e quelli privati porta ad un fabbisogno irriguo, solo nelle 8 regioni considerate, di 3.200 miliardi di metri cubi (Legambiente 2003).

Gli usi civili determinano ogni anno l'utilizzo di 7.940 milioni di metri cubi d'acqua. I consumi effettivi di acqua erogata si collocano mediamente intorno ai 300 litri/abitante/giorno, anche se l'acqua prelevata è circa 387 litri/abitante/giorno, con una perdita media di 104 litri/abitante/giorno, pari al 27 per cento del totale dell'acqua prelevata (Tabella 4)

Tabella 4 Erogazione di acqua per usi civili (l/ab./giorno)

Area geografica	Prelievo alla fonte	Immissioni e nella rete	Erogazione effettiva all'utenza	Perdite Totali
Nord Ovest	407	384	326	81 (20%)
Nord Est	385	346	275	110 (28,5%)
Centro	412	386	288	124 (30%)
Sud	368	337	260	108 (29%)
Sicilia	306	296	215	92 (30%)
Sardegna	439	337	273	166 (38%)
Italia	387	357	282	104 (27%)

Fonte: IRSA 1999

Di particolare rilevanza è lo sfruttamento delle acque sotterranee, piuttosto ingente per la qualità di queste riserve, meno inquinate delle acque superficiali e che richiedono, quindi, trattamenti più blandi per essere utilizzate. Ancora una volta esistono sostanziali differenze nelle macroregioni italiane e nei diversi comuni a causa delle condizioni di offerta del servizio e della preferenza dei consumatori. I prelievi di falda rappresentano l'85 per cento di tutti i prelievi di acqua a scopi potabili. Al Nord il 90 per cento delle risorse idriche deriva dalle falde sotterranee. Al Sud prevale l'uso di acqua proveniente da invasi superficiali (15-25 per cento).

Quanto alla rete di acquedotti, la quasi totalità della popolazione (vale a dire il 90 per cento) ne è raggiunta. Tuttavia, problemi qualitativi al Nord e quantitativi al Sud determinano gravi mancanze nel soddisfacimento della domanda. In uno studio del 1994, Federgasacqua ha stimato una media di 6,3 giorni all'anno di interruzione del servizio idrico, su scala nazionale, pari a 3,3 giorni/anno al Nord, 5 al Centro e 36,1 al Sud. Le principali cause di tali disservizi sono state individuate nell'età media delle tubature (tra i 25 e i 42 anni), nella presenza di tubature al piombo nei centri storici e nel fatiscente stato di manutenzione della rete di distribuzione, responsabile di perdite tra il 20 e il 40 per cento (con un valore medio nazionale del 33 per cento) (Legambiente 2003).

L'industria italiana utilizza annualmente un quantitativo di acqua stimato in circa 8 miliardi di metri cubi. La gran parte delle industrie si approvvigiona direttamente dai corsi d'acqua e dalle falde (Greencross Italia). Si stima un fabbisogno intorno ai 4 miliardi di metri cubi annui, considerando i soli impianti termoelettrici collocati nell'entroterra, che utilizzano acqua dolce per il raffreddamento. Gli impianti idroelettrici non vengono considerati in quanto non determinano un vero e proprio consumo (Greencross Italia).

3.3. Lo spreco idrico

Malgrado l'Italia sia un Paese che non detiene di grandi disponibilità idriche, tuttavia detiene il triste primato di sprechi di acqua. Secondo uno studio dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), la penisola italiana è al primo posto per i prelievi per uso civile con 250 litri per abitante per giorno, davanti ad Austria (con 162 litri per abitante per giorno) e Francia (con 152 litri per abitante per giorno). Il primato è anche dovuto ad uno dei più alti valori europei del rapporto fra acqua prelevata e disponibilità idrica (pari al 32 per cento) e ad uno dei più bassi indici di rendimento tra acqua consumata e beni prodotti. Infatti, in Italia, un metro cubo di acqua frutta la produzione di beni per un valore di 41 euro, contro i 96 della media europea (Y. Lacoste, 2003).

Lo spreco della risorsa ha inizio già dalla prima fase del ciclo idrico. Infatti, se il territorio fosse interamente libero tutta l'acqua della pioggia sarebbe assorbita e, infiltrandosi nel sottosuolo, entrerebbe direttamente nella falda sotterranea.

Bisogna invece tenere conto del "costruito" negli ottomila comuni italiani e delle infrastrutture di tutti i tipi che sono presenti sul territorio: in queste situazioni l'acqua non penetra, ma scivola e scorre per andare a finire nei tombini formando le cosiddette acque bianche che, a loro volta, si riversano nei fiumi.

Così come un versante troppo costruito, disboscato, o privato del manto erboso che permette una buona infiltrazione, sottrae alla conseguente ricarica della falda una cospicua parte di acqua, creando un fenomeno di ruscellamento, per cui l'acqua scorre velocemente sui pendii andando direttamente al fiume con la conseguenza, fra l'altro, non solo di perdere un bene (l'acqua), ma anche di favorire fenomeni di dilavamento superficiale, frane di versanti, smottamenti, etc..

Al dato quantitativo si deve accompagnare la valutazione qualitativa della risorsa, con particolare riferimento alla salute umana. E' del tutto evidente come, se continua a permanere un'idea dell'acqua come indifferenziato corpo recettore dei reflui

di ogni origine (civile, industriale, agricola) la risorsa rimane esposta ad un costante pericolo di inquinamento, determinando un rischio costante per la salute.

La qualità delle acque dipende da un insieme complesso di cause che vanno tenute costantemente sotto controllo.

Ai fiumi e nelle falde arrivano infatti le acque nere e gli scarichi industriali, purtroppo solo in parte ben depurati. Non per niente i nostri fiumi sono troppo spesso inquinati: gli impianti di depurazione spesso mancano e quelli che non funzionano rappresentano una situazione addirittura peggiore.

Gli sprechi delle reti meritano poi un'attenzione particolare. Teniamo conto che conosciamo, acquedotto per acquedotto, le perdite a volte considerevoli fino a percentuali pari ad un quarto e/o un terzo dell'acqua trasportata. Molto elevate sono le perdite nel ciclo di captazione-erogazione delle risorse (che incidono negativamente sul livello delle acque di falda). È possibile quantificare le perdite nei sistemi di captazione, adduzione e distribuzione per differenza tra i prelievi (cioè i volumi d'acqua estratti dal ciclo naturale per utilizzo umano) e i consumi civili di acque dolci (che rappresentano la quota d'acqua effettivamente erogata ed utilizzata). A causa delle forti perdite nel ciclo prelievo – immissione - erogazione solo il 73 per cento circa del volume totale prelevato ed immesso negli acquedotti è realmente utilizzato. La risorsa è persa in buona quantità a causa della fatiscenza delle strutture.

Attenzione merita poi il recupero delle acque bianche, cioè quelle che vengono normalmente smaltite nei tombini pur non avendo particolari specificità negative.

Non vi è dubbio che, data la densità di popolazione, soprattutto nei grandi agglomerati urbani, il recupero sarebbe assai significativo soprattutto in termini percentuali. Per le case ed i condomini isolati andrebbe invece attuato il recupero dell'acqua piovana dai tetti connettendo le grondaie con apposite cisterne di stoccaggio soprattutto, ma non solo, ad uso irriguo (parchi, giardini, etc...) o di pronto intervento (incendi, etc...).

Un altro significativo tipo di spreco è rappresentato dagli inefficienti metodi di irrigazione in agricoltura dove il 60 per cento dell'acqua viene disperso inutilmente. Anzi, la quantità infiltrata satura il terreno e ne aumenta la salinità (WMO-UNESCO,1997).

Lo stesso dicasi per l'acqua usata nell'industria che potrebbe essere ricavata dalle acque bianche di risulta ed in parte riciclata, come avviene ad esempio nel caso del lavaggio degli inerti. Una maggiore attenzione al riuso comporterebbe minore sfruttamento della falda e minori oneri per l'impresa.

Dal punto di vista dell'uso dei privati sarebbero molte le osservazioni sugli sprechi: una prima riflessione è quella relativa ai bagni ed ai lavandini, alle lavatrici, lavastoviglie, etc Si tratta di acqua "potabile", cioè la stessa che usiamo per bere e cucinare. Si va dai 30 ai 50 litri d'acqua per persona al giorno, solo per il water: vuol dire qualche milione di metri cubi al giorno.

3.4. Il rischio emergenza

Dal quadro schematicamente delineato emerge, con tutta chiarezza, come l'attuale gestione delle risorse idriche presenti carenze che non permettono di compensare, all'interno di ordinari processi gestionali le crescenti divergenze tra disponibilità e fabbisogni e ciò sospinge verso una continua e non giustificata deriva emergenziale.

Va preso atto che la forbice tra disponibilità e fabbisogni si sta progressivamente allargando oltre le previsioni della prima Conferenza Nazionale delle Acque e dei suoi successivi aggiornamenti

La Conferenza si trovò ad operare in un contesto in cui:

- la valutazione delle risorse disponibili era ancora approssimativa;

- i vincoli ambientali ai prelievi ed alla restituzioni assumevano caratteri diversi da quelli che avrebbero caratterizzato i decenni successivi;
- non si poneva una questione di trend climatici connessi al “*global warming*”;
- erano meno evidenti le interrelazioni della risorsa idrica con altri settori trainanti quali le politiche energetiche.

I recenti rapporti sui cambiamenti climatici globali (IPCC) prospettano scenari che richiedono l'adozione di strategie di mitigazione ed adattamento.

Il *forum* europeo sui cambiamenti climatici, tenutosi recentemente a Berlino, nell'assumere piena responsabilità delle indicazioni derivanti dal mondo scientifico, rimarca che la politica europea sulle acque, delineata con la Direttiva 2000/60/EC, fornisce una solida base per una gestione integrata delle risorse idriche e per le strategie adattative ai nuovi scenari.

Per quel che concerne il caso italiano le recenti numerose crisi idriche, generalmente ricondotte sotto il nome di “emergenza idrica”, si collocano in un punto di passaggio tra il “non governo delle acque” finora esercitato e scenari che contemplano ulteriori divari fra disponibilità e fabbisogni e richiedono l'adozione di strategie di medio e lungo termine.

Una valida strategia di governo della risorsa idrica potrebbe consistere nel recupero della funzionalità delle strutture già individuate nell'ordinamento nazionale, ancorchè con o una profonda riorganizzazione che muova da una analisi critica dei motivi ostativi che ne hanno finora impedito una azione efficace tenendo presente l'esigenza di un adattamento alle finalità delineate dalla Commissione Europea nell'ambito della Strategia Comune di Implementazione

3.5. L'architettura istituzionale

La mancanza di una compiuta architettura istituzionale per il governo del ciclo complessivo dell'acqua ha, nel nostro Paese ed in particolare in alcune zone, le sue radici in un complesso intreccio di interessi politici, economici, sociali, culturali.

Oggi, a fronte delle possibili conseguenze derivanti dei cambiamenti climatici ed a fronte della esigenza di stabilire regole condivise su cui fondare l'uso di un bene prezioso come l'acqua si impone, con urgenza, il superamento del ritardo accumulato al fine di garantire un uso sostenibile della risorsa idrica e di rendere sempre più chiari e trasparenti i comportamenti dei diversi soggetti interessati alla sua gestione.

E' infatti consapevolezza diffusa la rilevanza strategica, sul piano globale, del tema delle risorse idriche ripetutamente testimoniata da tutti i rapporti internazionali, da quelli prodotti in sede ONU (IPCC), a quelli prodotti in ambito europeo (rapporto Stern).

In tutti i suddetti rapporti infatti, accanto ai gravissimi effetti ambientali e sociali, acquista una sempre maggiore evidenza il peso, anche economico, dei cambiamenti climatici in atto.

In questo contesto torna ad essere di grande attualità la necessità di incardinare il governo della risorsa idrica nel quadro di un'architettura istituzionale condivisa nella quale, più compiutamente, possa esprimersi la qualità della direzione pubblica a garanzia di un bene prezioso per la collettività.

Le finalità prioritarie da perseguire riguardano, ad un tempo e nell'ordine, la tutela della risorsa – per l'oggi e per il futuro – il diritto dei cittadini all'accesso all'acqua potabile, il deflusso vitale dei corsi idrici.

Il raggiungimento di queste finalità comporta un intervento normativo profondo ed in alcuni casi radicale, lungo tutta la “filiera” dell'acqua, sia nella parte relativa all'assetto idrogeologico e della difesa del suolo (ex L 183/89), sia in quella relativa alla tutela della qualità della risorsa (ex L152/99), sia nella gestione del servizio idrico integrato (ex L 36/94).

In più, sulla base di queste stesse scelte di priorità, occorre ripensare alle implicazioni che la sostenibilità comporta in tema di politiche industriali, energetiche e di politiche agricole (che rappresentano la quota fortemente maggioritaria dei consumi d'acqua). Essenziale risulta la regolazione "a monte" della quantità, dei costi e delle condizioni di utilizzo della risorsa in tutti i settori utilizzatori.

Questo insieme di valutazioni inducono a ritenere che il Decreto legislativo 152/06, che in parte è intervenuto su questo insieme di materie, richieda non solo ulteriori approfondimenti, ma anche radicali modifiche.

3.6. Le autorità di bacino/distretto

E' del tutto evidente come, nella nuova architettura istituzionale, dovrà innanzitutto emergere con forza la centralità, già base della legge 183/89 ed fondamento della Direttiva 2000/60 dell'UE, delle Autorità di Bacino ("Distretto" secondo la Direttiva Quadro).

L'attuazione della Direttiva 2000/60, tenuto conto delle caratteristiche morfologiche del Paese, del quadro normativo e dell'esperienza maturata in questi anni nella gestione dei bacini, porta a individuare, per la situazione italiana, la configurazione del Distretto come Autorità di coordinamento tecnico e istituzionale, espressione diretta delle Regioni dei bacini afferenti.

I compiti primari delle Autorità riguardano, ad un tempo, il governo dell'uso della risorsa idrica e del rapporto suolo/acqua, che molto spesso si presenta in termini confliggenti e da cui dipende la sicurezza del territorio e dei cittadini a partire dalle politiche di prevenzione e mitigazione dei danni.

In questo quadro assume rilevanza strategica la definizione del bilancio idrico, cioè la valutazione della quantità e della qualità della risorsa, nonché la decisione, d'intesa con le Regioni, dei meccanismi e delle condizioni della ripartizione e dell'uso dell'acqua in tutti i settori di consumo ai fini sia della efficienza sociale che dell'efficienza delle gestioni.

Per ciò che concerne i contenuti degli strumenti di pianificazione, il problema, non nuovo, è quello del coordinamento di diversi filoni di pianificazione, programmazione, intervento. Per usare una formulazione schematica, sarebbe in sostanza auspicabile un sistema che privilegiasse la logica della pianificazione a quella delle competenze, attraverso la definizione di strumenti (di piano) alla cui elaborazione concorrono più soggetti, portatori di diversi interessi e competenze.

Da questo punto di vista, ed in considerazione di quanto può osservarsi in merito alla non facile composizione tra le competenze regionali, in materia di pianificazione del territorio e il diritto dovere dell'amministrazione centrale di garantire uniformità di criteri e di condizioni sul territorio nazionale, potrebbe essere utile ipotizzare che l'autorità di Distretto (con un'estensione più o meno rilevante sul territorio), abbia competenza in termini di coordinamento generale delle attività di pianificazione ed intervento, in sintonia con l'approccio indicato dal D. lgs. 152/99 in sede di regolamentazione dei piani di tutela. Secondo questo modello, le Autorità di Distretto di rilievo nazionale ed interregionale, sentite le province e le autorità d'ambito, definiscono gli obiettivi su scala di bacino, a partire dal bilancio delle risorse idriche, cui devono attenersi i piani di tutela delle acque, nonché le priorità degli interventi, mentre le Regioni, sentite le Province e previa adozione delle eventuali misure di salvaguardia, adottano il piano di tutela delle acque vero e proprio.

Tale modello sembra poter garantire il rispetto delle competenze regionali in materia di pianificazione, evitando anche il rischio che il lavoro, le competenze, le elaborazioni ed in definitiva il patrimonio conoscitivo sin qui maturato e l'esperienza condotta in sede di autorità regionali o interregionali, si disperda e si frammenti attraverso un periodo di transizione e di assestamento che rischia di essere più lungo

e complesso di quanto il Paese, in funzione anche del quadro che emerge dallo stato di dissesto e di rischio idrogeologico su tutto il territorio nazionale, possa permettersi.

3.7. II Management Plan

Analisi economica e partecipazione pubblica costituiscono gli aspetti più innovativi introdotti dalla Direttiva 2000/60/EC.

A distanza di sette anni dalla adozione della Direttiva Quadro il nostro paese non ha ancora prodotto un'analisi di quali settori produttivi verranno impattati dall'applicazione della Direttiva medesima, né di quali saranno i costi ed i necessari correttivi da introdurre. Per contro, in molti paesi membri, tale analisi ha preceduto l'applicazione ed a volte la stessa discussione della Direttiva.

La tutela delle risorse idriche si è progressivamente evoluta da azioni e misure volte all'abbattimento degli inquinanti a valle dei processi produttivi ad azioni e misure volte a ricercare la compatibilità delle pressioni con i corpi idrici recettori, per finire ad azioni e misure che introducono correzioni al modello di sviluppo su basi di sostenibilità ambientale.

E' evidente che le correzioni alle politiche energetiche, agricole, industriali, ecc., coinvolgono uno spettro molto ampio di portatori di interessi, che spaziano dalle imprese ai lavoratori occupati, ai privati cittadini ed alle associazioni che rappresentano gli interessi ambientali in senso stretto.

Il recepimento dei nuovi indirizzi europei in materia di tutela dell'ambiente costituisce, in tal senso, un aspetto qualificante: la Direttiva richiede la valutazione preventiva delle pressioni e degli impatti che le politiche di settore avranno sul sistema ambiente che dovrà sostenerle.

Una strategia così ambiziosa sposta radicalmente l'obiettivo delle politiche ambientali: da politiche di solo recupero (il risanamento ipotizzato dalla legge Merli) a politiche di sviluppo sostenibile.

La Direttiva pone a base delle azioni per lo sviluppo sostenibile il *Management Plan* del Distretto idrografico. Tale documento dovrà essere prodotto entro il 2009 e vedrà l'uso di strumenti innovativi quali i processi partecipati e l'analisi economica.

E' richiesta l'analisi preventiva delle misure e dei costi che i soggetti su cui essi ricadranno dovranno sostenere (copertura dei costi).

Per contro i processi partecipati ne verificano la condivisione e l'accettazione, essendo i portatori di interessi pubblici e privati, anche contrapposti, coinvolti nel processo di pianificazione e di condivisione delle scelte e delle azioni.

Si tratta di una forte innovazione per la quale il paese non sembra al momento adeguatamente attrezzato, né culturalmente né in termini di norme e strutture.

Appare pertanto evidente che i nuovi organismi distrettuali dovranno essere altamente innovativi e rappresentativi degli indirizzi centrali, delle politiche regionali e dei portatori di interessi.

Affinché una *governance* dell'acqua di questo tipo possa essere implementata occorre che siano rispettate due condizioni preliminari:

- la prima è che nella configurazione istituzionale/organizzativa delle costituenti Autorità di Distretto siano previste strutture di cui le precedenti Autorità di bacino non erano dotate, ovvero organismi di valutazione economica e di partecipazione pubblica;
- la seconda è che le Regioni si riconoscano pienamente in tali organismi, o meglio ancora che essi siano una loro diretta espressione, in quanto dalle elaborazioni condivise in tali organismi discenderanno indicazioni e vincoli alle politiche di sviluppo regionali.

Ad un secondo livello le Regioni, in sede di sviluppo della pianificazione di competenza, dovranno affrontare conflitti e interessi contrapposti a scala locale per risolverli sulla base di considerazioni economiche e processi partecipati.

Quanto potrà emergere da tali confronti rispetto alle assunzioni preliminari fatte in sede di Distretto dovrà necessariamente essere riportato in tale sede attraverso un processo iterativo di correzioni ed aggiustamenti affinché Pianificazione di distretto e Pianificazioni regionali costituiscano un corpo unitario e coerente e vengano a configurarsi come il *Management Plan* richiesto dalla Direttiva Quadro.

Il documento del Ministro dell'ambiente della tutela del territorio e del mare, nella proposta di discussione recante "Questioni rilevanti da affrontare per la revisione della parte III del D. Lgs 152/06, rileva la necessità di collocare "*l'analisi economica e la partecipazione pubblica*" nel nuovo contesto normativo.

Il documento della Conferenza delle Regioni del 18 aprile 2007 evidenzia che: "*E' opportuno che il piano direttore sia adottato previo svolgimento di idonei momenti di partecipazione quale è, ad esempio, la "conferenza programmatica" mutuata dall'esperienza dei piani stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI), non ché procedure allargate di informazione, consultazione e partecipazione dei portatori di interesse non istituzionali, secondo quanto previsto dalle direttive comunitarie*" e ancora "*L'Autorità di Distretto Idrografico deve assumere, in ultima istanza, un effettivo ruolo di indirizzo, controllo strategico e di gestione in merito agli obiettivi definiti e condivisi a scala di distretto, per dar vita ad una nuova gestione della risorsa idrica, del suolo e degli aspetti territoriali coerenti con i dettati comunitari, coordinati a livello di distretto ed in grado di garantire rappresentatività, governance e partecipazione condivisa di tutti gli stakeholders*"

Allo stato attuale gli orientamenti della Commissione europea, delineati attraverso la linea guida "Partecipazione Pubblica" messa a punto dalla Strategia Comune di Implementazione non sembrano ancora del tutto recepiti nel dibattito nazionale.

3.8. I piani di tutela

Tanto i corpi idrici superficiali, quanto quelli profondi, stanno subendo una progressiva perdita di capacità di rigenerazione. Ad essere compromesso è, alla fine del ciclo, anche il mare. E', questo, un rischio insidiosissimo non solo per l'ambiente in generale e la salute umana, ma, alla lunga, per le stesse attività economiche

Al riguardo la Direttiva quadro è molto tassativa: si deve stabilire quale sia lo stato attuale dei corpi idrici e, conseguentemente, attivare tutte quelle misure tese a ristabilire il "buono stato ecologico".

Responsabili di questo importante compito sono le Regioni le quali devono approvare tempestivamente i Piani di tutela, attivando tutte quelle misure tese non solo a risanare, ma ancor prima, a prevenire e contrastare usi scorretti della risorsa.

3.9. La grande adduzione idrica

Rilevante, a questo livello, risultano essere i soggetti responsabili della gestione delle grandi adduzioni e trasferimenti d'acqua.

I compiti operativi di questi Soggetti sono di duplice natura.

Da un lato occorre garantire, secondo logiche di efficienza e di razionalità industriale, l'acquisizione e la disponibilità della risorsa secondo le linee definite dalle Autorità di bacino e, dall'altro, assicurarne la ripartizione ai settori di utilizzazione secondo i criteri, le condizioni ed i vincoli stabiliti dalle stesse Autorità di bacino

In questo quadro inoltre vanno coerentemente adottate misure (e strumenti di regolazione) che risultino congrue con le scelte istituzionali, funzionali agli obiettivi assunti.

Vi sono in particolare tre scelte prioritarie da compiere:

- l'introduzione nell'ordinamento della regolazione della grande fornitura di acqua ai soggetti utilizzatori (con il richiamo esplicito al concetto di "costo dell'acqua all'ingrosso");

- il riconoscimento poi del diritto all'accesso all'acqua potabile (con la contestuale ridefinizione di tutto il sistema tariffario);
- l'avvio di un piano straordinario ed urgente per la riduzione a livelli accettabili della dispersione idrica delle reti.

Il concetto di "costo dell'acqua all'ingrosso" in particolare rappresenta, secondo molti esperti del settore, un elemento cruciale del governo della risorsa.

Questo criterio, che va applicato non solo al settore civile, ma anche a quello industriale - energetico ed a quello agricolo, può consentire infatti non solo di meglio calcolare l'efficienza dei gestori in tutti i diversi comparti considerati, ma anche di introdurre, nelle politiche tariffarie, meccanismi fondamentali per l'incentivazione del risparmio idrico nonché del ciclo chiuso e del riuso/riciclo della risorsa.

3.10. Le concessioni idriche

La razionalizzazione del sistema delle concessioni delle acque pubbliche costituisce un passaggio obbligato verso la corretta gestione della risorsa idrica.

L'utilizzo della risorsa, così come i servizi connessi, rappresentano il passaggio finale di un processo che è scarsamente considerato nella sua globalità e che vede due aspetti preliminari di cruciale importanza: la "valutazione della risorsa idrica" e la sua "allocazione".

"La valutazione della risorsa idrica", ovvero la definizione della entità, della dislocazione spaziale e temporale e della effettiva disponibilità delle risorse idriche è stata a più riprese affrontata nel recente passato.

La Conferenza Nazionale delle Acque del 1972, aggiornata poi al 1989 ed ulteriormente integrata (IRSA, APAT), costituisce, al momento, l'unico riferimento nazionale.

La materia fu poi demandata alle Autorità di bacino dalla legge 183/89 ed in particolare dalla legge 36/94 nell'ambito della redazione del "bilancio idrico".

La relazione al Parlamento del COVIRI del 2005, riferendosi alle risorse idriche nazionali, evidenzia solo come *"la loro conoscenza (entità, qualità, distribuzione ed utilizzo) risulta ancora inadeguata – e soprattutto disomogenea – segnalando altresì l'incompleta attuazione delle norme che ne disciplinano la gestione e la tutela e quelle relative agli aspetti informativi"*

E' evidente che siamo in presenza di un notevole *deficit* conoscitivo che richiede processi riorganizzativi delle strutture istituzionalmente preposte ed investimenti in risorse umane e strumentali qualificate.

L'"allocazione delle risorse" è regolamentata 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 concessorio, delineato dal TU precitato, ha governato il processo allocativo finché limitato ad un numero modesto di concessioni superficiali, essenzialmente idroelettriche, agricole ed idropotabili.

La diffusione di tecnologie di perforazione profonda ed 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 e senza garanzia da un punto di vista di controllo con ovvie conseguenze in ambito ambientale, oltre che economico.

La platea degli utenti si è enormemente allargata e la normativa non ha efficacemente seguito l'evoluzione del fenomeno.

Allo stato attuale il sistema è, in buona sostanza, del tutto fuori controllo essendo per molti corpi idrici concessa più risorsa delle disponibilità, fatto questo il che espone estese aree del paese a crisi di sovra-sfruttamento ed alla impossibilità di raggiungere gli obiettivi ambientali richiesti dalla Direttiva Quadro.

Alle radici di tale disservizio vi è la mancata corretta valutazione della consistenza delle risorse, una quantità irrisoria di personale preposto alla gestione ed al controllo del processo allocativo. Infine si evidenziano già citate carenze normative, soprattutto per quel che concerne la gestione delle risorse idriche sotterranee.

La ricaduta in termini di compromissione ambientale è enorme. La questione non può non costituire motivo di attenzione e di preoccupazione.

Tutto il sistema concessorio necessita di una profonda riorganizzazione e richiede prioritariamente che:

- il concedente garantisca la disponibilità della risorsa concessa ai legittimi titolari;
- le quantità concesse siano commisurate a parametri di uso sostenibile ed alle reali disponibilità al netto dei vincoli ambientali;
- i canoni siano commisurati ai costi di gestione di un servizio efficiente.

In merito a quest'ultimo punto va rilevato che con il decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998, il demanio idrico è stato trasferito alle Regioni, con competenza sulla definizione della misura del canone.

Ciò ha consentito ad ogni Regione di stabilire un proprio valore del canone demaniale di concessione, senza più una regola comune e quindi con forti squilibri fra regione e regione. All'interno dell'art. 154 del D.Lgs.152/2006, è stato inserito il comma 3, relativo ai canoni per le utenze di acqua pubblica, che opera un meccanismo di richiami a decreti che dovrebbero precedere l'emanazione, da parte delle Regioni, di provvedimenti amministrativi di determinazione dei canoni, riproducendo così la logica già fissata all'art. 18 dell'abrogata legge 36/1994, a conferma che in materia non esistono poteri normativi in capo alle regioni ordinarie, ma solo poteri amministrativi da esercitarsi nell'ambito di linee guida fissate dallo Stato.

3.11. Gettito economico del demanio idrico

Gli ultimi dati aggregati a livello nazionale relativi al gettito del demanio idrico (derivazioni di acque pubbliche) provengono dall'ex Ministero delle Finanze essendo stato, fino al '98, lo Stato l'unico soggetto concedente.

Con il decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998, di attuazione della c.d. "legge Bassanini", il demanio idrico è stato trasferito alle Regioni. Le Regioni le quali hanno, a loro volta, delegato le Province per le procedure istruttorie almeno delle piccole concessioni e, talvolta, anche per la riscossione dei canoni.

Con la legge 36/94, che ha trovato attuazione solo a partire dal 2000, il bacino dei contribuenti si è esteso in quanto tutte le acque superficiali e sotterranee sono state riconosciute come "pubbliche".

I dati del 1995 (fonte ex Ministero delle Finanze) evidenziano un gettito totale nazionale di 169 MLD di lire, che sale a 173 MLD se si considerano i prelievi stagionali che non richiedono opere stabili.

Tale gettito va aggiornato in relazione all'incremento che hanno subito i canoni nel decennio 1995-2005: si stima un aumento del 20-25% ed è quindi ipotizzabile che il gettito nazionale attuale sia dell'ordine di 0.1-0.15 MLD di euro.

E' tuttavia necessario aggiungere, a tale importo, il contributo dei canoni dei prelievi sotterranei, intervenuto solo dopo il 2000, che nel gettito 1995 figura solo per i prelievi di acqua sotterranea già iscritti nel registro delle acque pubbliche.

A tal fine è utile considerare che il numero di pozzi denunciati ai sensi del d.lgs. 275/93 è dell'ordine di 80.000-100.000 a Regione (rif. Umbria e Lazio).

Ipotizzare, pertanto, una presenza di circa 20 milioni di pozzi sull'intero territorio nazionale è, comunque, una stima prudenziale, considerato un presumibile tasso di evasione.

Circa 1/5 di tali pozzi è soggetto a canone, non appartenendo alla categoria dell'“uso domestico”. La gestione delle procedure tecnico-amministrative del sistema delle concessioni è pertanto onerosa e richiede strutture e risorse umane commisurate alla sua dimensione.

Sulla base delle considerazioni svolte si può stimare che il gettito nazionale del sistema concessorio possa attestarsi su un totale 0,3-0,5miliardi di euro/anno se si introdurranno i necessari correttivi ai canoni, o sistemi combinati canone-tariffa, e disincentivi per prelievi a forte impatto.

In questo contesto la revisione dell'uso domestico si impone come una priorità, essendo variato il contesto socio economico in cui fu definito tale uso ed avendo assunto le modalità di accesso alla risorsa tramite perforazioni profonde carattere sempre più invasivo con danni ambientali rilevanti.

Un gettito di tali dimensioni permetterebbe un'occupazione qualificata nel settore, traducibile in circa 5.000 – 10.000 lavoratori equivalenti (costo annuo 50.000 euro).

Da una sommaria stima del gettito dei canoni di concessione delle acque pubbliche, emerge che una diversa e finalizzata gestione degli introiti dei canoni consentirebbe di autosostenere un moderno servizio in capo al soggetto regolatore pubblico, con ricadute rilevanti in termini di occupazione qualificata, certezza delle risorse idriche allocate e vantaggi ambientali.

3.12. Il gestore del servizio idrico

I soggetti gestori delle grandi adduzioni e trasferimento d'acqua è opportuno che vengano configurati, per la natura stessa dei loro compiti istituzionali, come Enti Pubblici (operanti sulla base della nuova disciplina sugli appalti pubblici di opere, forniture e servizi).

In questo quadro, per il fatto di essere risorsa indispensabile alla vita, limitata in natura e per la quale va garantita l'accessibilità in termini universali l'acqua, va considerata come bene comune “fondamentale” e, dunque, di proprietà e gestione pubblica, al pari della salute, istruzione e sicurezza.

L'importanza del bene comune acqua ne richiede un uso razionale affinché siano garantite efficacia, efficienza e qualità del servizio e un contenimento delle tariffe, soprattutto per gli usi domestici e le fasce deboli dei cittadini.

L'attività del gestore del servizio idrico sarà così finalizzata nell'ordine agli obiettivi di efficientizzazione ordinaria delle reti, ai risparmi economici derivanti dalla riduzione dei consumi (da dividere con le famiglie attraverso meccanismi di riduzione tariffaria già avviati in alcune Regioni come, ad esempio, l'Emilia Romagna) nonché all'attuazione dei programmi di infrastrutturazione ambientale dei territori.

In questo quadro è opportuno che, fermo restando il carattere pubblico del servizio ed il regime demaniale delle reti idriche, la decisione relativa alla tipologia di questo soggetto rimanga nella piena titolarità degli EELL, costituiti nell'assemblea di ATO, assumendo i criteri basilari della necessaria crescita dimensionale delle aziende ed il loro radicamento nelle realtà territoriali e nelle comunità locali.

3.13. I sistemi di regolazione

L'orientamento che si è andato consolidando negli ultimi anni a livello internazionale, anche a seguito degli eventi meteorologici, porta ad attribuire alle risorse idriche la stessa importanza, se non maggiore, oggi attribuita alle risorse energetiche.

Al riguardo non si può non rilevare un evidente scarto tra il sistema preposto alla regolazione e controllo delle risorse energetiche e quello preposto alle risorse idriche. Di fatto per l'acqua, se si esclude il COVIRI (Comitato di vigilanza sulle risorse

idriche), nel nostro paese non esiste un sistema nazionale di regolazione e controllo sulle risorse idriche.

Di fatto manca in Italia un sistema di regolazione, controllo e sanzionatorio degli eventuali comportamenti scorretti dei numerosi soggetti interessati alla risorsa idrica.

3.14. Ricerca e innovazione

Le acque, che ricoprono il 70 per cento della superficie terrestre, sono per la stragrande maggioranza salate.

Appena il 2,5 per cento è acqua dolce e solo un terzo è in forma liquida, il resto è intrappolato nelle calotte polari e nei ghiacciai.

Gran parte dell'acqua liquida, poi, è inaccessibile perché nascosta nelle viscere della Terra. Quel che resta disponibile per gli usi umani, nei laghi e nei fiumi, è appena lo 0,3 per cento del totale, ed è distribuita, per di più, in modo molto ineguale. Molto spesso, inoltre, è usata come corpo ricettore delle più diverse sostanze derivanti dagli scarichi domestici, industriali ed agricoli, cosa che la rende inutilizzabile agli usi umani.

Questi pochi dati mettono in luce tre problemi rilevanti:

- 1) la scarsità delle acque dolci;
- 2) il deterioramento delle acque dolci disponibili grazie all'inquinamento, ai prelievi non commisurati alle capacità di rigenerazione, con generale degrado del suolo e rischio di desertificazione.
- 3) il valore sociale, economico e politico che progressivamente sta acquisendo questo bene primario, al punto da essere all'origine di veri conflitti sempre più estesi.

A livello mondiale, a fronte dei rischi di una eventuale crisi idrica e comunque per far fronte a situazioni critiche già presenti, si stanno postulando differenti soluzioni, utilizzando i recenti sviluppi tecnologici, anche se le risposte che si invocano rispetto alla situazione attuale e al previsto aggravamento, non sono univoche.

Le soluzioni tecnologiche postulate possono essere d'aiuto, ma possono essere un'arma a doppio taglio.

Ad esempio i miglioramenti dei sistemi d'irrigazione potranno migliorarne l'efficienza, ma l'evoluzione verso le colture intensive, uno dei grandi fattori che ha accresciuto il bisogno d'acqua e l'attuale spinta verso le coltivazioni transgeniche, ad alta resa ma spesso avida d'acqua, non farà che acuire la tendenza di bisogno idrico.

Anche la *desalinizzazione* (o dissalamento) è oggetto di una nuova attenzione come possibile fonte per supplire la diminuzione delle riserve d'acqua in molte zone della Terra che soffrono di croniche, drastiche diminuzioni delle riserve, ma incombe in una serie di difficoltà legate ai costi, all'impatto ambientale e alla sicurezza in quanto sussiste un reale pericolo di emissione di grosse quantità di gas inquinanti.

Le *grandi dighe*, infine, creano spesso più guai di quelli che risolvono: dalla diffusione di malattie quali l'oncocercosi e la bilaziosi alla dislocazione di intere popolazioni dalle aree allagate - con risultati inferiori alle aspettative in termini di produzione agricola ed elettrica.

Si rende pertanto sempre più necessaria una gestione oculata delle risorse idriche e delle soluzioni tecnologiche adottate per evitare danni irreversibili all'ambiente, spesso pagati dai cittadini nel lungo termine: gli aspetti negativi potrebbero rivelarsi quando ormai è troppo tardi o troppo costoso porvi rimedio.

La soluzione del problema, in sintesi, è molto più connesso ad aspetti culturali che tecnici, perché emerge che quello di cui abbiamo più bisogno è una nuova attitudine verso l'acqua più che una incontrollata espansione dell'ingegneria idrica.

Da tutto questo emerge quanto sia importante promuovere e sostenere l'impegno nella ricerca e nella innovazione per ridurre il consumo idrico, in particolare

nelle attività produttive.

3.15. La partecipazione e condivisione delle scelte

Con le innovazioni introdotte dalla Direttiva è oggi non solo possibile ma necessario promuovere un vasto processo di partecipazione nel governo delle acque, da integrare con quello del suolo, come già stabilisce la più volte citata Legge 183. Come lascia già intravedere la recente Comunicazione della Commissione europea per la gestione dei rischi di inondazione (2004), in vista di una Direttiva specifica. Del resto, appare impensabile anche solo ipotizzare nello stesso bacino/distretto una qualche istituzione di governo separato, o parallelo, delle acque e del suolo.

Si apre un largo ventaglio di possibilità, che vanno dalla partecipazione consultiva a vere e proprie modalità di concertazione: “la partecipazione può essere intesa, innanzitutto, come trasparenza e apertura del processo decisionale allo scrutinio dell’opinione pubblica. In secondo luogo, come consultazione delle parti interessate. In terzo luogo, come concertazione –ossia coinvolgimento degli stakeholder con un ruolo attivo nella formulazione degli obiettivi e degli strumenti della policy. Infine, come vero e proprio trasferimento del potere decisionale dallo Stato alla società, attraverso la costituzione di istituzioni innovative che vanno dai mercati ambientali al governo condiviso delle *common properties*.”

Un altro asse lungo il quale possono essere distinti i processi partecipativi è quello che delimita gli attori coinvolti. Questi possono essere intesi come la collettività nel suo complesso, le istituzioni rappresentative dei vari ‘interessi pubblici’ in gioco – dai sindacati alle imprese, dagli agricoltori agli ambientalisti, ai singoli soggetti che portano specifici e concreti interessi toccati dalle scelte di policy”.

La partecipazione pubblica, in particolare nella fase di definizione e di attuazione del piano, assumerà un ruolo sempre più strategico nello scenario di scarsità dell’acqua che si va delineando, non solo per l’Italia, e per l’indispensabile responsabilizzazione economica degli utilizzatori della risorsa.

Le diverse modalità di controllo sociale e di partecipazione, di coinvolgimento della responsabilità dei differenti portatori di interessi relativi ai diversi ambiti (da singoli corpi idrici a bacini e sottobacini), ai settori di impiego singoli o integrati, innanzitutto da parte delle istituzioni del governo delle acque (e del suolo), ma anche per iniziativa delle diverse espressioni della società civile interessata, vanno ricondotte, esplicitamente, alle logiche e alle compatibilità di ecosistema di bacino.

Tutto questo ci porta a confermare la validità dell’esperienza dei “Comitati di consultazione” composti dall’insieme delle forze sociali ed associative presenti nelle diverse realtà, da consolidare attraverso un loro chiaro riconoscimento istituzionale.

Si tratta di una condizione/obiettivo discriminante: una garanzia di ‘terzietà’ riconosciuta dai diversi interessi in campo, cui “ricondurre, per quanto possibile, i diversi (legittimi) interessi a un piano di confrontabilità nel quale i diversi attori in conflitto riescano ad attribuire legittimità (anche se non ovviamente a condividere) i punti di vista degli altri”. Sta qui la innovazione principale introdotta di quella forma di governo della sostenibilità, che vede la distinzione tra momento conoscitivo e momento della decisione (come è previsto nelle modalità di formazione delle decisioni delle Autorità di bacino, della 183); dove si inseriscono le modalità condivise della partecipazione.

Perciò la fase sperimentale della partecipazione deve essere promossa dalla definizione di modalità di funzionamento in grado di garantire “l’equilibrio tra la (necessaria) organizzazione e istituzionalizzazione e la capacità di mantenere il processo aperto, imprevedibile e non scontato...ovviamente molto difficile e precario, che richiede in ogni caso progettualità e professionalità specifiche. La partecipazione improvvisata o affidata a meccanismi inadeguati e dilettanteschi non porta lontano e può anzi essere controproducente”.