

L'ACQUA BENE PUBBLICO

di Lorenzo Robotti
16 gennaio 2009

L'acqua è un bene pubblico. A questa affermazione nel dibattito corrente si attribuiscono almeno tre significati: 1) Il diritto di proprietà della risorsa è dell'ente pubblico (in breve: dello Stato); 2) la gestione del servizio idrico è attuata dallo Stato o da un'azienda pubblica; 3) la copertura dei costi di gestione e il finanziamento degli investimenti nel settore idrico sono a carico della fiscalità generale.

1. L'evoluzione della disciplina in Italia Oggetto di questa nota è il primo significato.

Va chiarito immediatamente che l'affermazione "il diritto di proprietà della risorsa è dello Stato" va correttamente interpretata. Intanto perché, come ho già dichiarato, con "Stato" mi riferisco genericamente al settore pubblico e si sa che nel nostro ordinamento c'è una forte frammentazione nell'assegnazione delle competenze in materia di acque: Stato (in senso proprio) e Regioni hanno competenze legislative concorrenti; Comuni, Province, loro consorzi e associazioni, Comunità montane, consorzi di bonifica ed irrigazione, Autorità di bacino e altri numerosi enti più o meno coralmente partecipano alla regolamentazione della gestione delle risorse idriche. In secondo luogo, va poi detto che il nostro e altri ordinamenti del settore non si basano sulla proprietà pubblica della risorsa bensì sulla regolazione di una risorsa di proprietà comune e come tale inalienabile. Lo Stato non è "proprietario" dell'acqua ma solo il garante dell'interesse generale e in questa veste disciplina chi ha diritto di utilizzarla ponendo vincoli, fissando il rispetto di regole e dirimendo le eventuali controversie. L'evoluzione normativa attraverso cui lo Stato ha cercato di regolare l'utilizzo del bene comune è una parabola caratterizzata da un trasmutare di finalità sintetizzabile nella considerazione dell'acqua come bene-mezzo, poi come bene-risorsa, infine come bene-risultato. Con il T. U. delle acque del 1933 erano, infatti, perseguite finalità volte a garantire lo sviluppo economico e il soddisfacimento dei bisogni attraverso una disciplina regolatrice che distingueva tra gli usi: era una specifica vocazione all'uso che qualificava l'acqua come pubblica. Con il dettato dell'art. 1: "sono pubbliche tutte le acque…le quali…abbiano o acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse." In sintesi, l'acqua era intesa come bene rinnovabile, disponibile senza limiti, strumentale al perseguimento di varie esigenze e la sua pubblicità era legata alla sua idoneità a servire il pubblico interesse. L'aumentata pressione sulla risorsa idrica causata sia dall'accresciuta domanda che dal decadimento e impoverimento delle riserve ha portato ad un diverso approccio legislativo focalizzato sull'acqua bene-risorsa che ha un valore in quanto tale, che può diventare scarsa in quanto non è più perfettamente e totalmente riproducibile e la sua eventuale scemata disponibilità potrebbe non garantire i normali percorsi di crescita e sviluppo della società. Con la legge Merli l'uso dell'acqua è certamente regolato in termini di rilevanza economica e sociale ma anche in termini di uso oculato delle disponibilità e di compatibilità con la tutela dell'ambiente. Più recentemente lo Stato ha cominciato a preoccuparsi esplicitamente di lasciare un patrimonio ambientale integro e di fronte alle difficoltà di sopperire in modo economico alla carenza della fonte cerca di incentivare il risparmio, il riutilizzo e la rigenerazione. Dalla regolazione dell'acqua bene strumentale e risorsa da utilizzare con giudizio si passa alla regolazione dell'acqua bene da ricostituire per trasmettere alle generazioni future, secondo criteri di solidarietà, la quantità di risorsa adeguata alle loro esigenze. A questo fine la legge Galli innova una normativa che negli anni si era ramificata per settori separati proponendo una disciplina generale che riguarda il complesso delle fonti (quindi anche le acque sotterranee, il cui uso non era sino ad allora regolato) e di coordinamento per tutto il ciclo dell'acqua. L'impegno è tuttavia insufficiente poiché con la legge 36/94 solo il settore degli usi c.d. civili viene regolato in modo integrato mentre restano ancora regolati con specifiche norme gli usi agricoli e industriali della risorsa (che, per inciso, sono quelli più rilevanti in termini quantitativi).

Il problema è serio. Come è noto i sistemi idrici al servizio (spesso conflittuale) dei comparti civile, irriguo e industriale sono strettamente interconnessi. Se non si metterà in opera un sistema di regolazione complessivamente integrato è verosimile che la combinazione degli effetti indotti dalle incertezze di disponibilità idrica e dalla separazione verticale e orizzontale dei servizi provocherà comportamenti irrazionali degli utilizzatori che, nel mentre non rimedieranno alle storiche inefficienze del settore irriguo, porteranno -a creare una eccessiva capacità di riserva per quei comparti in cui c'è più disponibilità a pagare (in primo luogo il settore civile);

-ad un contemporaneo incremento delle tariffe per finanziare i costosi investimenti necessari a costituire le condizioni di sicurezza di cui si è detto.

2. La direttiva quadro europea per l'azione comunitaria in materia di acque La visione integrata della regolazione pubblica è proposta della direttiva europea 2000/60/CE. La visione è integrata da almeno due punti di vista. In primo luogo, perché oggetto delle politiche idriche sono tutti gli usi e le funzioni dell'acqua che devono essere regolati assumendo la logica del bilancio economico; in secondo luogo, perché la norma inserisce gli obiettivi di regolazione del settore idrico tra quelli più generali delle politiche ambientali dell'Unione che mirano alla tutela e al miglioramento della qualità dell'ambiente e all'utilizzo responsabile e razionale delle risorse naturali sulla base dei principi della precauzione e dell'azione preventiva, della correzione dei danni causati all'ambiente e alle persone, del criterio ordinatore "chi inquina paga". In effetti le azioni a tutela delle acque non sono separabili da quelle a difesa dell'assetto idrogeologico e tutte sono sempre più interrelate con le politiche di gestione del territorio e per lo sviluppo dell'economia per cui è naturale pensare di coordinare tra loro le politiche per l'utilizzo delle risorse naturali (acqua e suolo) e cercare di condizionare le scelte degli operatori (imprese e consumatori) spingendole verso la valorizzazione delle pratiche agricole compatibili, lo sviluppo economico sostenibile, il consumo responsabile delle risorse ambientali. Oltre ad assumere una visione integrata della regolazione la norma europea innova la riconoscendo nel distretto idrografico l'unità amministrativa che gestisce tutte le problematiche inerenti l'uso della risorsa idrica. Nonostante sia ormai trascorso quasi un decennio dalla sua emanazione il rapporto sulla prima fase dell'attuazione della direttiva quadro sulle acque delinea un quadro comunitario molto grave perché in numerosi Stati esistono corpi idrici che non rispondono agli obiettivi stabiliti. Il caso italiano è assai peculiare: nel suo rapporto la Commissione rivela di non aver avuto informazioni dall'Italia. Per quanto concerne il recepimento della direttiva il rapporto ci informa che il nostro Paese oltre ad essere in forte ritardo (per cui è incorso in una procedura di infrazione) presenta anche una scarsa qualità di trasposizione normativa. Per finire, anche la verifica dell'applicazione dell'art. 5 (si dovevano produrre entro 4 anni: l'analisi delle caratteristiche dei distretti, la valutazione degli impatti delle attività umane sulla qualità delle acque, l'analisi economica degli usi della risorsa) vede l'Italia in difetto e oggetto di procedura di infrazione per mancata comunicazione.

Se si considera che la stessa legge Galli a quindici anni dalla sua entrata in vigore presenta ancora delle aree di non attuazione si può comprendere come la regolazione degli usi del bene pubblico acqua nel nostro Paese non sia adeguatamente normata e rispondente alle esigenze economiche, sociali e ambientali di una moderna società civile, alla necessità di lasciare ai futuri un patrimonio ambientale integro.

3. Le società delle fonti Nella situazione che si è appena descritta è probabilmente poco utile ricercare a tutti i costi la soluzione globale che risolva i problemi che assillano il settore idrico del nostro Paese e significativamente di alcune Regioni del sud. Più che in altri, in questo caso il meglio è nemico del bene. Per sostenere questa posizione può essere utile riportare l'approccio pragmatico delle c.d. società delle fonti, una soluzione sperimentata in alcune Regioni per introdurre un assetto regolatorio integrato, che consideri l'insieme delle fonti e degli usi della risorsa idrica e quindi regoli il settore idrico nel suo complesso. In estrema sintesi, la soluzione prevede la costituzione di una società di interesse pubblico alla quale affidare il ruolo di concessionario unico della risorsa idrica. La società è aperta alla partecipazione di soggetti privati che abbiano capacità specifiche nei settori finanziari e ingegneristici. Essa ha la responsabilità della produzione e della vendita dell'acqua all'ingrosso per i diversi usi (civile, industriale, agricolo) ai gestori che si occupano della distribuzione e quindi anche la responsabilità della gestione degli schemi acquedottistici di rilevanza regionale multiuso e/o sovrambito.

L'esistenza della società dovrebbe permettere all'ente pubblico di

- programmare gli usi della risorsa idrica sulla base della conoscenza delle disponibilità annuali e potenziali e delle domande prevedibili;
- ottimizzare i sistemi di approvvigionamento, con particolare riguardo agli impianti di sicurezza per il caso di prolungata siccità;
- regolare l'offerta idrica tra i diversi utilizzatori, anche appartenenti a diversi comparti, attraverso la definizione delle tariffe all'ingrosso che devono tener conto sia dei costi industriali di produzione, sia dei costi ambientali, sia delle compensazioni fra le aree e le destinazioni diverse.