

## RAPPORTO ACQUA AGRICOLTURA

Nicola Stolfi

### Premessa

Per analizzare in modo efficace il rapporto acqua-agricoltura bisogna tener conto di alcuni semplici dati di partenza:

- La percentuale dei volumi d'acqua utilizzata per l'irrigazione, specialmente in Italia, risulta nettamente prevalente rispetto a tutti gli altri usi (oltre il 50% del totale).
- I volumi d'acqua derivati per l'irrigazione provengono in ordine decrescente dai fiumi per il 65%, dalle falde sotterranee per il 25% e per il restante 10% dagli invasi naturali e artificiali.
- La superficie irrigua consortile copre circa il 50% della superficie irrigua nazionale.
- L'irrigazione è meno sviluppata nella parte del paese che per ragioni pedoclimatiche ne avrebbe più bisogno (nel Mezzogiorno la superficie irrigata ricopre il 10,8% della SAU di riferimento contro una media nazionale del 18,4%. Si consideri tuttavia che le superfici potenzialmente irrigabili nel Mezzogiorno sono meno estese che al Nord). Il mercato dell'acqua di irrigazione dipende quasi esclusivamente dall'offerta e scarsamente dalla domanda.

### Adeguamento delle reti

Le perdite nelle reti di distribuzione e di adduzione oggi arrivano in alcune zone del paese anche al 50%. Ad essere precisi si deve tener conto che in questa percentuale è inclusa, anche se in misura marginale e specialmente nel Mezzogiorno, la "perdita" delle acque non contabilizzate o fatturate. Il problema si va aggravando in quanto le perdite tendono a crescere nel tempo sostanzialmente a causa della vetustà della rete acquedottistica nazionale (secondo un'indagine ufficiale dell'ISTAT nel 1975 erano dell'ordine del 25%, oggi raggiungono mediamente il 40 %). Infatti da una memoria dell'Autorità dell'energia elettrica, del gas e del sistema idrico alla Commissione Ambiente della Camera, nel 2017 risulta che il 36% delle reti idriche ha un'età compresa tra i 21 e i 50 anni e il 22% oltre i 50 anni.

Per ovviare a questa grave disfunzione diventa urgente rinnovare le condotte e sostituire i canali vecchi con sistemi di distribuzione più efficienti (aspersione, a goccia, subirrigazione). La percentuale della superficie collettiva irrigata attraverso lo scorrimento è ancora pari a quella irrigata con aspersione (secondo l'Atlante dell'irrigazione dell'INEA il 37,5% contro il 37,3%). Da notare che la maggior parte delle superfici ancora irrigate con il sistema dello scorrimento è localizzata nel Distretto del Po e delle Alpi Orientali.

Il rinnovo della rete irrigua nazionale comporterebbe un significativo beneficio sia economico che sociale: da una parte il valore economico a ettaro della produzione agricola derivante dai terreni irrigati è nettamente superiore a quello proveniente dall'agricoltura asciutta (da circa 3,3 milioni di ettari irrigati in Italia su una SAU nazionale di 12,8 milioni pari al 25 % deriva oltre l'80% del valore aggiunto della produzione agricola); dall'altra è evidente che tale innovazione comporterebbe un'azione diffusa e complessa di assistenza tecnica e di aggiornamento professionale.

L'ANBI nel lontano 2000 ha stimato attorno a 8 miliardi di euro il fabbisogno necessario a innovare tutta la rete irrigua, e recentemente ha presentato al Governo 858 progetti definitivi ed esecutivi, cioè cantierabili, per l'efficientamento della rete idraulica nazionale. Grazie a un investimento di circa 4 miliardi e 339 milioni di euro si potrebbero garantire oltre 21.000 posti di lavoro. A fronte di ciò il Bilancio Finanziario 2021-2023 prevede all'interno del "Programma nazionale per l'irrigazione" un investimento di 546 milioni.

Il *Next Generation Act*, nell'ultima versione prodotta dal Governo Conte nel gennaio di quest'anno, all'interno della componente *Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica* cita esplicitamente la voce di spesa di 0,52 miliardi di euro come nuovi progetti per *Resilienza dell'agrosistema irriguo (compresa la digitalizzazione e il monitoraggio reti)*. Di conseguenza si tratterebbe verificare l'opportunità di selezionare tra i progetti presentati dall'ANBI quelli più adatti a rispettare le finalità indicate dalle *Linee guida per il Next Generation Act* della UE per quella spesa complessiva di 0,52 miliardi.

Inoltre, considerato che gli interventi da finanziare nel *Next Generation Act* devono avere una prospettiva di medio-lungo termine, sembra coerente favorire la diffusione di ogni strumento informatico innovativo (tipo Irriframe) che aiuti l'azienda agricola nella distribuzione dell'acqua in funzione delle previsioni di pioggia, della natura del terreno e delle caratteristiche delle colture in atto.

## Riuso acqua a fini irrigui

Il riuso dell'acqua in agricoltura, oltre a limitare il prelievo dalle fonti superficiali e sotterranee, se opportunamente trattato, permette di migliorare le proprietà fisiche del suolo con particolare riferimento ai parametri del fosforo e dell'azoto. Sebbene recentemente si sia registrato un aumento significativo nella riutilizzo delle acque, e sebbene l'Italia si collochi in Europa al secondo posto dopo la Spagna, il suo sfruttamento è ancora marginale (nel 2017 è stato pari a 373 milioni di mc). Al tempo stesso autorevoli fonti dichiarano che le potenzialità di un maggior contributo del riciclo siano incoraggianti. Secondo lo studio *The potential of water reuse for agricultural irrigation in EU. A hydro-economic analysis* l'acqua riciclata in Italia potrebbe coprire il 45% della domanda per l'irrigazione.

Sino ad oggi i maggiori fattori limitanti di un apporto consistente del riciclo sono stati:

- il rispetto di una compatibilità ambientale dell'acqua destinata alle varie colture, distinguendola nel caso di colture food o no food;
- il costo del trattamento e di adduzione delle acque sul campo.

Per quanto riguarda il primo punto è significativo che sia stato approvato il Regolamento 2020/741, che troverà applicazione a metà 2023, recante le prescrizioni minime per l'utilizzo delle acque depurate in agricoltura. Il rilascio dei permessi dovrà essere basato sulla valutazione di un piano dei rischi.

Nei tre anni ammessi per la completa applicazione del Regolamento la normativa nazionale dovrà stabilire, oltre una uniformità delle regole per uno scarico compatibile con l'ambiente, la salute umana e animale, norme per l'incentivazione e ripartizione dei costi.

Relativamente al secondo punto è assodato che attualmente i costi medi per il riutilizzo dell'acqua in agricoltura sono nettamente superiori a quelli relativi ai prelievi tradizionali. Ciò è tanto più vero per gli impianti di depurazione delle acque di scarico civili nelle zone costiere ove generalmente il loro uso a fini irrigui necessita di impianti di pompaggio e di accumulo.

Per favorire la diffusione di impianti per l'utilizzazione delle acque di riciclo sembra strategica, almeno nella fase di decollo, una partecipazione statale alla copertura dei costi, sia che si tratti di costi relativi al Servizio Idrico Integrato, normalmente imputati agli utenti urbani, sia che si tratti dei costi di adduzione e distribuzione a valle degli impianti, normalmente imputati agli agricoltori.

## Concessioni irrigue

L'utilizzazione idrica in agricoltura dovrebbe essere considerata, dopo l'uso potabile, prioritaria rispetto agli altri usi: infatti l'articolo 167 del dlgs 152/2006 (Norme in materia ambientale), stabilisce che nei periodi siccitosi, dopo il consumo umano, sia data priorità al consumo irriguo. La *ratio* di tale valutazione sta, estremizzando il concetto, nel fatto che un interesse privato può assumere un interesse pubblico. In uno studio del Consiglio Nazionale del Notariato sull'argomento si arriva a dichiarare in proposito: *Attraverso il soddisfacimento dei singoli interessi privati lo Stato riesce a perseguire il preminente interesse pubblico che consiste nel rendere più fertili le terre irrigate.*

Inoltre dal momento che l'art. 96 comma 3.2 del D. Lgs. 152/06 stabilisce che *nei casi di prelievo da falda deve essere garantito l'equilibrio tra il prelievo e la capacità di ricarica dell'acquifero*, si potrebbe intravedere una posizione potenziale di favore delle derivazioni per l'irrigazione specialmente in quei casi in cui si fa un uso moderato degli *agro-chemical*.

Il sistema delle concessioni, passato sotto la responsabilità delle Regioni, che a loro volta lo hanno trasferito in massima parte alle Province, non è mai riuscito a garantire un sistema razionale di programmazione della risorsa idrica.

Specialmente in casi di emergenza idrica si è dimostrato efficace, al di là di quanto stabilito dalla normativa, un sistema decisionale collegiale. Ne è stata testimonianza nel 2003, in occasione di una grave siccità in pianura padana, la istituzione di una Cabina di Regia, coordinata dall'Autorità del bacino del Po, alla quale furono invitati a partecipare i principali soggetti deputati alla gestione delle risorse idriche e i principali utilizzatori che firmarono un protocollo d'intesa nel quale ogni soggetto rinunciava al suo diritto di concessione in modo proporzionale. In questo caso si è potuta registrare una riduzione dei prelievi, una rimodulazione delle azioni (concessioni di derivazioni, modalità di rilascio, regole di gestione delle grandi derivazioni).

## **Consorzi di bonifica**

L'efficienza dei Consorzi di bonifica nella duplice funzione di bonifica e di approvvigionamento idrico è molto diversificata passando da una regione all'altra e a volte tra un Consorzio a l'altro all'interno della stessa regione. Ciò è dovuto prevalentemente a problemi specifici di carattere organizzativo, amministrativo e gestionale (piani di classifica non appropriati; disfunzioni nella struttura del personale dipendente, ecc.).  
~~Alcuni Consorzi~~ Qualche Consorzio del Mezzogiorno, avendo imposto contributi generici e indiretti o cartelle esattoriali per servizi e manutenzioni mai eseguiti, sostenendo che il contributo consortile è dovuto "indipendentemente dal beneficio fondiario" per la semplice proprietà dell'immobile, hanno incontrato non solo la giusta opposizione degli utenti, ma anche la netta stroncatura della Corte costituzionale. Altri Consorzi su pressioni delle categorie agricole hanno deliberato per anni la gratuità dei canoni; sino ad arrivare al paradosso che lì dove si è registrato un numero abnorme di dipendenti (in Sicilia i dipendenti dei Consorzi sono circa 2000 su un totale nazionale di circa 7000) la situazione risulta assolutamente fuori controllo. Numerosi altri Consorzi sono da anni in regime commissariale.

D'altra parte il Protocollo d'intesa firmato tra lo Stato e le Regioni a norma della legge 31/2008 sul riordino degli enti pubblici, a distanza di 12 anni non è riuscito a risolvere i problemi strutturali dei Consorzi come i criteri di imposizione e riscossione dei canoni. Ci si è limitati a normare: alcune importanti petizioni di principio; la riduzione del numero dei consorzi registrata in alcune Regioni; l'ammissione dei Comuni all'interno dei Consigli.

## **Pozzi**

Circa il 25% del volume d'acqua derivata per l'irrigazione proviene da pozzi e, all'interno di questa percentuale circa il 60% è emunto tramite i Consorzi mentre il restante 40% è rifornito da prelievi individuali. Il censimento ISTAT del 2010 calcola che circa 740.000 ettari sono irrigati da pozzi. Tali dati sono necessariamente approssimativi, dal momento che una gran parte degli emungimenti individuali non è conosciuta né tantomeno censita.

Se è vero che la quantità dell'acqua proveniente da pozzi è inferiore a quella derivata da fonti superficiali, è altrettanto vero che le sue caratteristiche qualitative sono generalmente migliori di quelle delle acque superficiali.

L'articolo 10 del D. Lgs. n. 275 del 12/07/1983 ha stabilito che *tutti i pozzi esistenti, a qualunque uso adibiti, ancorché non utilizzati, sono denunciati dai proprietari, possessori o utilizzatori alla regione o provincia autonoma nonché alla provincia competente per territorio...* Tale imposizione sostanzialmente è stata a lungo ignorata, tanto che regolarmente ogni anno, in imminenza della sua scadenza, è stato emanato un provvedimento di proroga, fino al varo del dlgs n. 152/2006, che all'articolo 96, comma 7 ha stabilito: *i termini per la presentazione delle denunce dei pozzi sono prorogati al 31 dicembre 2007.*

Con l'approvazione del Decreto del Ministero dell'Agricoltura 31-7-2015: *Linee guida per la regolamentazione da parte delle Regioni delle modalità di quantificazione dei volumi idrici ad uso irriguo* sono state fornite tutte le modalità per una regolare misurazione.

Ultimamente la contrapposizione tra irrigazione collettiva e privata si è fatta sempre più accesa. In un recente convegno dell'ANBI il suo presidente ha rivolto una grave accusa alla deregulation dei pozzi che attenterebbe alla salvaguardia delle risorse idriche, al dissesto idrogeologico, al pericolo della intrusione salina.

## **Problemi ambientali**

Fino agli inizi degli anni 2000 la questione ambientale in agricoltura si riduceva quasi esclusivamente a proteggere le risorse idriche o altri comparti ambientali dall'inquinamento derivante dall'uso di nitrati, fitofarmaci e concimi sintetici. Il confronto delle autorità pubbliche con i produttori agricoli è stato spesso problematico e specialmente in Italia ha costituito e ancora costituisce un condizionamento nel trattamento normativo. Si potrebbe sintetizzare che la debole posizione nella scala economica e sociale dei produttori agricoli ha riservato loro una certa tolleranza o almeno una dilazione temporale nel rispetto delle regole ambientali. Emblematica al riguardo è stata l'applicazione della direttiva 91/676/CEE, "direttiva nitrati", in cui sono state indicate le azioni da intraprendere per identificare le zone vulnerabili ai nitrati di origine agricola e per attuare una serie di misure atte a ridurre e a prevenire fenomeni di inquinamento mediante l'adozione di programmi d'azione e l'elaborazione di "codici di buona pratica agricola".

Successivamente e in modo particolare dopo l'approvazione della direttiva 2000/60 il rapporto agricoltura-acqua-ambiente è diventato molto più articolato investendo nuove questioni tecniche (il deflusso minimo vitale, il raggiungimento del buono stato della risorsa) e questioni economiche rilevanti (il *cost recovery*).

A proposito del deflusso minimo vitale (DMV) naturalmente la condizione più critica si presenta nei periodi di magra, durante i quali gli operatori agricoli sono impossibilitati ad attingere anche dal subalveo. Il rispetto di questa portata ha rappresentato e rappresenta occasione di dura contrapposizione tra le Organizzazioni professionali agricole e le Associazioni ambientaliste, con una difficile mediazione delle Amministrazioni territoriali. Per attenuare questo contrasto ad esempio la Regione Emilia Romagna nel suo Piano di Tutela delle Acque ammette, per le derivazioni ad uso agricolo da corsi d'acqua caratterizzati da ricorrenti deficit idrici stagionali, deroghe consistenti nello stabilire un DMV ridotto a un terzo del valore limitatamente al periodo di massima idroesigenza. A volte, anche quando si ammette la deroga, il complesso iter burocratico allunga talmente i tempi di approvazione che rischia di pregiudicare l'intera campagna stagionale. Sempre la Regione Emilia-Romagna ha presentato un'interrogazione alla Commissione EU per una revisione della normativa in tema di calcolo del DMV, al fine di tener conto di situazioni specifiche e peculiari.

Situazione analoga si verifica per il *full cost recovery*. In questo caso bisogna notare che il comparto irriguo è il settore la cui copertura dei costi operativi da parte degli utilizzatori, indipendentemente dal fatto che la modalità di tariffazione delle acque sia a pagamento forfetario, a pagamento ad ettaro o a tariffazione volumetrica, registra notevoli differenze nel livello della copertura dei costi. Ciò si registra specialmente in quei Consorzi di bonifica nei quali risultano pesanti le spese di sollevamento delle acque di bonifica e drenaggio.

Ai Consorzi di bonifica, cioè ad enti pubblici a struttura associativa, è attribuito il potere impositivo dei costi vivi per la gestione irrigua, ripartendo tale spesa tra tutti gli utenti in proporzione ai benefici conseguibili dall'irrigazione. Tale sistema impositivo del recupero dei costi in principio sembra in un certo modo adattarsi al *full cost recovery*.

D'altra parte, essendo gli impianti irrigui in diversi casi di proprietà pubblica, una componente di notevole importanza del costo fisso non viene contabilizzata dagli enti gestori del servizio. Inoltre nel calcolo della tariffa idrica generalmente viene considerato non il costo marginale dell'acqua ma il suo costo medio, con conseguente distorsione dei comportamenti dell'agricoltore.

Sta di fatto che secondo una elaborazione del SIGRIAN del 2010 i proventi dalla contribuzione per irrigazione e per la bonifica variano molto nei diversi distretti. Ad esempio nel Distretto Padano questi ricoprono oltre il 90% delle entrate degli Enti irrigui, mentre nei Distretti del Meridione queste non arrivano neppure al 50% fino al Distretto Sicilia ove non coprono neppure il 20%.

In definitiva l'entrata in vigore dell'articolo 9 della direttiva 2000/60 che impone il *full cost recovery* non ha trovato concreta applicazione ricorrendo spesso a esenzioni e deroghe di tipo temporale. Infatti: *quando l'analisi costi-benefici stabilisce che i vantaggi dell'applicazione del recovery risulta inferiore al valore dei benefici perduti con l'adozione della misura ... si possono tener conto delle ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero, nonché delle condizioni climatiche e geografiche delle regioni interessate.*

Diversi documenti della Commissione certificano che nel caso italiano vi è una grave carenza nel recupero dei costi. In ogni modo con l'andare del tempo anche laddove si è applicato il *full cost recovery* (Germania, Spagna) la tariffazione non si è dimostrata efficace per la riduzione della domanda.

Nicola Stolfi

Ingegnere idraulico diplomato all'Università di Roma. Dopo il servizio civile svolto a Djerba (Tunisia) come progettista per l'irrigazione di un comprensorio di 200 ettari, ha svolto presso la Tecneco, società del gruppo ENI, il ruolo di progettista di impianti di depurazione. Al termine della sua vita lavorativa è stato responsabile nazionale ambiente della CIA (Confederazione Italiana Agricoltori).