

IL GOVERNO DELLE ACQUE IN ITALIA AI TEMPI DEL 'NEXT GENERATION EU'

A. De Nardo, A. Rusconi

Gli approcci al tema

L'uso antropico della risorsa idrica si configura ovunque come intervento sull'eterno ciclo naturale dell'acqua, fatto di precipitazioni, di evapotraspirazione, di deflusso superficiale e sotterraneo, di accumuli.

L'azione dell'uomo (pressione antropica) si manifesta quindi come:

- sottrazione di acqua da destinare al consumo umano (nelle sue diverse forme) al ciclo naturale e sua restituzione alla fine dei processi di utilizzazione;
- alterazione, per finalità insediative, dei sistemi naturali di drenaggio (le cosiddette 'reti idrauliche' dei bacini idrografici), con interventi attivi (modificazione del percorso dei corpi idrici, dighe, incanalamenti, tombinature, ecc) e passivi (realizzazione di insediamenti in aree interessate da pericolosità idraulica o idrogeologica).

Sono così delimitati i due grandi campi in cui è esercitato il governo delle acque:

- A. quello dell'acqua come risorsa da consumare (e quindi da proteggere in quantità e qualità): il governo del grande segmento derivato dalla circolazione naturale, che va dal prelievo fino alla restituzione finale;
- B. quello dell'acqua come minaccia, per le conseguenze idrauliche e idrogeologiche: qui il governo riguarda gli interventi antropici suscettibili di aggravare o mitigare i rischi di fenomeni gravitativi sui versanti, di esondazioni in pianura, di erosione costiera.

Il primo campo individua a sua volta due approcci diversi, strettamente interconnessi:

A.1 il primo di carattere produttivo-gestionale, relativo al prelievo, ai trasferimenti e alla distribuzione delle acque a destinazione idropotabile, industriale e agricola e all'allontanamento e trattamento delle acque reflue;

A.2. il secondo di carattere ecologico, relativo al mantenimento dei livelli di qualità della risorsa naturale e dell'integrità degli ecosistemi.

I due approcci sono strettamente collegati, in quanto l'uso della risorsa, se non seguito da adeguati trattamenti delle acque restituite, provoca abbattimento della qualità dell'acqua circolante; se non opportunamente limitato al prelievo, provoca esaurimento quantitativo della risorsa e alterazione dell'integrità ecosistemica.

Particolare rilevanza recentemente hanno assunto le interferenze tra i campi A e B, fortemente evidenziate dalla Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE e dalla Direttiva Alluvioni 2007/60/CE. Le rispettive misure (*win-win*), finalizzate sia al perseguimento degli obiettivi ambientali che alla gestione del rischio di alluvioni, rientrano nella gestione integrata dei bacini idrografici, con importanti benefici comuni. Ad esempio l'invaso artificiale può avere contemporaneamente la funzione di serbatoio per destinazioni produttive, irrigue o potabili, ovvero di vasca di laminazione delle piene. Un altro esempio riguarda la necessità di attuare, lungo i corridoi fluviali, interventi integrati di riconnessione degli alvei vivi con le pianure alluvionali adiacenti, ottenendo così sia la riduzione del rischio di alluvioni, sia il miglioramento e il recupero degli ecosistemi fluviali.

Obiettivo fondamentale del governo dell'acqua è garantire uso e gestione sostenibile delle risorse idriche, ovvero:

- garantire accesso alla risorsa idrica a tutti i cittadini;
- salvaguardare la qualità e la quantità della risorsa, contestualmente alla protezione e al ripristino dei connessi habitat naturali;
- tutelare la sicurezza degli insediamenti esposti a rischio.

Gli strumenti di governo (anzi di *governance* o – meglio ancora – di *multilevel governance*) sono diversi e hanno avuto processi di formazione differenziati.

In tema di difesa del suolo

Risalgono al lontano 1904 le norme – ancora oggi valide – di tutela del regime idraulico nei corsi d'acqua naturali (RD 523/1904) e in quelli di bonifica (RD 368/1904). Dal 1907, per oltre cent'anni, segna un fondamentale riferimento l'istituzione, con la legge n. 257, del Magistrato alle Acque per le provincie venete e di Mantova, con il compito di provvedere al buon governo delle acque pubbliche.

È del 1933 la legge quadro in materia di bonifica integrale (RD 215/1933) che organizza la gestione degli interventi statali di bonifica mediante consorzi obbligatori di proprietari.

Al 1937 risale la norma che disciplina il servizio di polizia idraulica sui corsi d'acqua di I e II categoria e nei comprensori di bonifica (RD 2669/1937).

Sul positivo esempio del Triveneto, dopo la disastrosa alluvione del 1951, viene istituito il Magistrato per il Po.

Dopo il tragico evento alluvionale che nel 1966 colpì tragicamente i fiumi toscani e veneti e in particolare le città di Firenze e Venezia, gli studi e le proposte della Commissione "De Marchi" e della Conferenza Nazionale delle Acque vengono finalmente accolti nel 1989, con la promulgazione della legge quadro sulla difesa del suolo (183/1989).

La nuova legge:

- definisce la difesa del suolo, finalizzata sia alla difesa dal rischio idrogeologico, sia alla tutela qualitativa delle risorse idriche.
- Suddivide il territorio nazionale in bacini idrografici di rilievo nazionale, interregionale e regionali.
- Istituisce le Autorità di Bacino con il compito di formare il Piano di Bacino, mediante il quale sono programmati gli interventi (strutturali e non strutturali) finalizzati al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla stessa norma.
- Inquadra la pianificazione di bacino in un contesto complessivo comprendente l'attività conoscitiva (tramite i Servizi Tecnici Nazionali) e l'attuazione dei piani stessi (con i Programmi triennali di intervento).

La legge 183 successivamente confluisce, aggiornata, nel Testo Unico dell'Ambiente (TUA) 152/2006. Il TUA, nel recepire la Direttiva Quadro Acque 2000/60, pur mantenendo sostanzialmente i principi fissati dalla legge "madre" 183, introduce il Piano di Gestione dei Bacini Idrografici, confermando così che i piani di bacino possano essere redatti e approvati anche per sottobacini o per stralci funzionali, sicché la pianificazione è oggi prevalentemente frammentata settorialmente in piani stralcio (che non comprendono la totalità dei contenuti del piano di bacino) e territorialmente in piani 'di prima GENERAZIONE' (EX LEGGE 183) corrispondenti alle vecchie delimitazioni delle sopresse autorità di bacino (piani collage). Particolare importanza ha assunto il Piano stralcio per l'assetto Idrogeologico (PAI), anch'esso confermato dal TUA, che ha disegnato, su tutti i bacini idrografici, le mappe con i diversi livelli di rischio idraulico e geologico, introducendo nelle aree pericolose i relativi vincoli di natura urbanistica e territoriale.

Nel 2007 interviene la direttiva europea 'alluvioni' (2007/60/CE), recepita dallo Stato italiano con D. Lgs. 49/2010. Nasce il piano di gestione del rischio di alluvioni (PGRA), di competenza del Distretto.

Ma rischio alluvioni (contemplato dal PGRA) e rischio idraulico (inquadrate in ambito distrettuale dai diversi piani stralcio di assetto idrogeologico – rischio idraulico) sono pur sempre la stessa cosa, pur se valutati con differenti metodi procedurali (partecipazione pubblica, VAS, ecc.) Disciplinata due volte, sulla base di una legislazione che evidentemente ha mal recepito la norma europea.

I piani stralcio a loro volta forniscono la zonizzazione dei rischi (idraulico e per frana), della quale però non tengono conto alcuno le obsolete procedure, pur sempre attive, del vincolo idrogeologico.

La pianificazione di bacino non genera una programmazione efficace degli interventi, non supera l'approccio dell'intervento straordinario, né il mancato coordinamento tra enti diversi. Ne è una conferma la generale mancata redazione dei 'Programmi triennali di intervento', previsti dal Capo III del D.lgs 152/2006 (TUA) per l'attuazione dei Piani di Bacino. Inoltre strumenti come la polizia idraulica e il servizio di piena restano ancorati a un modello normativo ampiamente superato dai tempi.

Dal quadro così delineato è esclusa del tutto, salvo pochi casi isolati, la bonifica idraulica, benché proprio alla corretta gestione delle opere di bonifica nelle pianure italiane sia dovuta principalmente la mitigazione del rischio di inondazioni.

In tema di tutela quantitativa della risorsa idrica

Con il RD 1775/1933 vengono disciplinate e assoggettate a canone le derivazioni dai corsi di acqua inseriti negli elenchi delle 'acque pubbliche'. Fino agli anni '80 del secolo scorso tutte le concessioni di derivazione di acqua pubblica vengono rilasciate dallo Stato (Ministero dei Lavori Pubblici) tramite gli Uffici periferici del Genio Civile e con il parere (compatibilità con il bilancio idrico) del locale Servizio Idrografico. Gradualmente, nel corso dell'ultimo ventennio del secolo, prima le "piccole" derivazioni, quindi anche le "grandi" derivazioni

(spesso interregionali) sono trasferite alle Regioni ordinarie (le Regioni speciali e Autonome hanno acquisito queste competenze in precedenza).

Il conseguente stato confusionale viene parzialmente sanato con la legge 183/1989 che richiama l'esigenza che comunque l'insieme delle derivazioni sia compatibile con il bilancio idrico del bacino.

Nel 1994, con la legge 36, sono dichiarate pubbliche *tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo*.

Per il combinato disposto delle due leggi tutte le derivazioni di acque superficiali vanno ora assoggettate a canoni.

Il principio fondamentale, già introdotto dalla legge 183/1989, è che la quantità dei prelievi non sia tale da compromettere il deflusso minimo vitale nei corsi d'acqua e quindi il loro habitat. Obiettivo mai seriamente perseguito in Italia. Tanto che, nel 2004, il Ministero dell'Ambiente emana un Decreto con le linee guida per la predisposizione del bilancio idrico di bacino, comprensive dei criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto e per la definizione del minimo deflusso vitale, concetto fermamente ribadito due anni dopo con il D.lgs 152/2006.

Ma ormai le politiche idriche sono fissate dalla Comunità Europea che, nel 2013, pubblica le linee guida n. 31 riguardanti le portate ecologiche con l'attuazione della Direttiva Quadro Acque 2000/60. Ovviamente la quota di consumo idrico che più incide sulla tutela quantitativa è quella destinata all'agricoltura.

In tema di tutela qualitativa della risorsa idrica

L'inizio è nella legge Merli (319/1976), alla quale fa seguito il D.Lgs. 152/99, successivamente trasfuso nel richiamato D.lgs 152/2006 (Testo Unico dell'Ambiente, TUA) che, nella parte 3^a, dopo 6 anni, recepisce la Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE.

Al 2000 risale la direttiva 2000/60/CE, recepita dall'Italia con il D. Lgs 152/2006.

Almeno cinquanta anni di sviluppo industriale e urbanistico hanno compromesso fortemente la maggior parte dei corsi d'acqua nelle pianure italiane.

La norma si sforza di riformare il previgente quadro normativo italiano in materia di difesa del suolo, assetto idrogeologico, disinquinamento e tutela delle acque e gestione delle risorse idriche.

A tale scopo, nel mantenere l'impianto originario introdotto dalla legge madre 183 del 1989, conferma lo strumento-base del piano di bacino, nelle sue molteplici articolazioni (i cosiddetti "stralci").

In particolare, definisce gli strumenti di pianificazione degli interventi di risanamento dei corpi idrici.

Ma essendo in parte derivata dalla norma nazionale del 1999 e in parte da quella europea del 2000, prevede:

- a) un piano di gestione delle acque (PGA) di competenza dell'Autorità di Bacino Distrettuale;
- b) un piano di tutela delle acque (PTA) di competenza delle Regioni.

Il PTA è così visto quale articolazione di dettaglio regionale del piano di gestione e snodo di raccordo tra la pianificazione strategica distrettuale e quella regionale, che traduce sul territorio le disposizioni a larga scala del PGA con disposizioni di dettaglio adattate alle diverse situazioni locali e basate su di una più accurata comparazione tra costi e benefici ambientali. Il PTA deve essere conforme al piano di gestione del Distretto. Ciò ha dato luogo nelle varie Regioni, a un processo di aggiornamenti e rincorse lontano dal concludersi.

Al Sud quasi tutte le Regioni si sono mosse dopo l'approvazione (quantunque tardiva) del PGA, salvo la Puglia, che avendo approvato in anticipo il PTA nel 2009, è ora impegnata nel suo aggiornamento.

Piano di gestione delle acque	Distretto appennino meridionale	adottato il 17 dicembre 2015 e approvato il 3 marzo 2016 dal Comitato Istituzionale Integrato.
Piano di tutela delle acque	Regione Abruzzo	Approvato con Deliberazione Consiliare n. 51/9 dell'8/01/2016. Approvato con DGR 55 del 13.02.2017 l'Aggiornamento analisi delle pressioni antropiche sui corpi idrici superficiali della Regione Abruzzo.
Piano di tutela delle acque	Regione Basilicata	Esistono relazioni finali 2017-18-19 del piano di monitoraggio delle acque
Piano di tutela delle acque	Regione Calabria	Adottato con Deliberazione di Giunta regionale n. 394 del 30.06.2009

Piano di tutela delle acque	Regione Campania	Approvata con DGR 830 del 28/12/17 la definizione indirizzi strategici per l'avvio del procedimento di approvazione del PTA. Adottato aggiornamento PTA 2020
Piano di tutela delle acque	Regione Molise	Approvato con deliberazione consiliare n. 25 del 6/2/2018
Piano di tutela delle acque	Regione Puglia	Approvato con Delibera di Consiglio n. 230 del 20 ottobre 2009. Adottata proposta di aggiornamento 2015-2021 del PTA con DGR n. 1333 del 16/7/2019

Le Regioni del Nord, che hanno approvato in genere i PTA prima della promulgazione del TU, hanno dovuto disporre l'aggiornamento per coordinarli con i diversi Piani di Gestione che interessano i loro territori (3 per l'Emilia e Romagna e la Toscana).

In definitiva il processo a cascata (dal PGA al PTA) introdotto dal TUA, non si è ancora concluso, dopo 14 anni, nella maggior parte delle Regioni italiane. Considerato che nell'Appennino meridionale i sei anni concessi per l'aggiornamento scadono nel 2022, l'adeguamento dei PTA al vigente PGA arriverà quando esso sarà stato già superato dal nuovo aggiornamento. Sarà anche per questo che a livello comunitario si sta pensando di portare da 6 a 18 anni il periodo di aggiornamento dei piani?

I due piani hanno sostanzialmente gli stessi contenuti. È ancora un esempio di una sovrapposizione di atti di indubbio effetto zavorrante, che pare piuttosto orientata a salvaguardare le prerogative di Distretti e Regioni, nel tentativo di creare un equilibrio tra istanze centralistiche e regionalistiche. Ed esempio di una pianificazione infinita, fatta di rincorse continue tra livelli distrettuali e regionali, perciò mai risolta in concreti ed efficaci programmi di intervento. L'unica motivazione di questa doppia pianificazione "gestione/tutela" delle acque, sembra essere derivata dalla necessità di alcune Regioni, ricadenti in più Distretti Idrografici (ad es. il Veneto) di omogeneizzare i contenuti dei diversi PGA vigenti nel rispettivo ambito regionale. Ma, per assicurare tale finalità, non era certo necessario introdurre un ulteriore piano regionale.

Della sostanziale inadeguatezza della risposta italiana alla pianificazione è in qualche modo prova il documento Pilot 9722 del 2020 sulle possibili violazioni del secondo ciclo di PGA, evidenziate in ben 9 punti critici.

Intanto in sede europea è in fase avanzata la discussione sull'urgente necessità di un aggiornamento della DQA con l'introduzione di soluzioni eco-idrologiche basate sulla natura (SEIBN) comprendenti i cosiddetti 5 elementi WBSRC (acqua, biodiversità, servizi ecosistemici per la società, resilienza ai cambiamenti climatici, cultura/istruzione). In ogni caso nel nostro Paese il principale deficit di *governance* resta da tempo nella dicotomia irrisolta tra Stato (Distretti) e Regioni.

In tema di uso e gestione delle risorse idriche

Il quadro di *governance* recente è determinato sempre dalla legge 36/1994 e dal TU 152/2006, che introducono il concetto di servizio idrico integrato e modellano la gestione secondo ambiti ottimali.

Lo scopo è di andare verso gestioni integrate di tipo industriale (pubbliche o miste), comprendenti i segmenti del servizio idrico più ricchi e quelli più poveri, con gli investimenti ripagati dalla tariffa.

Ciò avrebbe richiesto lo scardinamento della massima parte delle preesistenti (circa 8.000) gestioni, che ovviamente non è avvenuto.

Tuttavia sono nati gli Enti d'Ambito, che nella massima parte dei casi hanno dato prova della loro non esaltante ragione di esistere confermando (o salvaguardando) le gestioni preesistenti, rimanendo subalterni ai grandi soggetti imprenditoriali (ACEA, A2A, IREN, Hera, ecc.) che si spartiscono un comodo mercato sostanzialmente privo di rischio di impresa. Di vero e proprio servizio idrico integrato, fatto – come voleva la legge Galli – da una sola gestione in un solo ambito ottimale, non se ne parla quasi mai.

Il risultato è che, con o senza gestioni integrate, gli investimenti ripagati dalla tariffa sono stati fino a oggi risibili; lo stato delle reti è sostanzialmente il medesimo di 26 anni fa; la depurazione delle acque è largamente inefficiente; restano infine irrisolti molti dei casi di contaminazione delle acque per i quali il Paese è da tempo in infrazione comunitaria.

Una scossa al sistema avrebbe dovuto darla l'esito referendario del 2011. Ma i nove anni successivi non sono valsi a dare finalmente una *governance* pubblica ai servizi idrici.

Occorre dunque introdurre nel variegato campo delle gestioni idriche, ancora numerose ed eterogenee, elementi di unificazione orizzontale e verticale, e favorire la formazione, su scala di ambito, di nuove gestioni pubbliche (o a prevalente capitale pubblico?).

Il riassetto dei servizi idrici deve però ancora scontare ampi ritardi infrastrutturali, che possono essere colmati grazie a poderosi investimenti pubblici. Caso emblematico ed estremo è in Campania, ove sono stati investite somme dell'ordine di mezzo miliardo di euro per l'adeguamento dei sistemi di trattamento consortili dai quali dipende la qualità delle acque dei Regi Lagni e del Sarno. Nel primo ambito non è mai esistita neppure la parvenza di un servizio idrico integrato; nel secondo gli investimenti dovrebbero essere in teoria a carico del gestore d'ambito, che in verità non ha fino a oggi assunto la gestione dei sistemi di trattamento consortili.

L'idea del *full cost recovery* (investimenti sostenuti dal gestore e ripagati dalla tariffa) si è presto rivelata un'illusione, specie al Sud, ove resta ancora in ampia parte immutato il noto quadro di perdite, condotte fatiscenti e scarichi neri illegali. Anzi, proprio per questo motivo, il meccanismo proposto dalla legge Galli, se pure fosse stato applicato efficacemente, avrebbe determinato un'evidente penalizzazione proprio per le aree storicamente meno dotate di infrastrutture.

Il *new generation eu* può essere allora l'ultima occasione di innovazione e riequilibrio delle reti, a condizione che gli interventi di adeguamento ed efficientamento dei sistemi idrici, stavolta di nuovo a finanziamento pubblico, siano condotti nell'ambito di una riforma dei servizi idrici che emendi le pecche dell'attuale modello di gestione (o dell'accozzaglia di modelli che si distendono su territorio nazionale) e razionalizzi (sulla base della 36/94) il sistema delle concessioni di derivazione, recuperando il rispetto della volontà popolare espressa dal referendum.

D'altronde il tema dell'utilizzazione della tariffa per un (parziale) ristoro degli investimenti non è proprio nuovo. Lo troviamo perfino nella legge sulla bonifica del 1933, che fa pagare ai beneficiari il costo della gestione e manutenzione delle opere di bonifica. Ma si tratta evidentemente della manutenzione ordinaria, perché mai si potrebbe scaricare sulle platee degli utenti/beneficiari il costo di interventi strutturali (e generalmente propedeutici a una gestione regolare) di adeguamento delle infrastrutture e degli impianti.

In particolare nel Mezzogiorno c'è una condizione di deficit irrisolto nelle infrastrutture che riguardano i servizi idrici, l'irrigazione, la difesa del suolo. Non risolto certo, nell'ultimo quarto di secolo, dalle mal attuate indicazioni della legge Galli. Resta allora aperto il tema di un rinnovato intervento pubblico che sia in condizione di rimettere nelle mani dei gestori delle reti un sistema infrastrutturale adeguato sul quale possa essere poi esercitata efficacemente l'attività di gestione e manutenzione, con i proventi derivanti dalla tariffa (gestori idrici) o dalla contribuzione (ConSORZI di bonifica).

Un caso esemplare è costituito dalle reti di drenaggio superficiale in Campania, affidate alla gestione dei Consorzi di bonifica nei rispettivi comprensori. La profonda trasformazione delle pianure negli ultimi 50 anni (dispersione urbana, incremento delle aree impermeabilizzate, uso disinvolto, privato e pubblico, dei corsi d'acqua come recapito di scarichi non depurati e deposito di rifiuti) ha reso spesso inadeguata la rete idrografica (a maggior ragione a fronte dei mutamenti climatici in corso) impedendo anche la periodica rimozione degli interrimenti naturali degli alvei. È evidente che una 'normale' gestione della rete di canali e impianti di sollevamento potrà essere riavviata, a spese dei consorziati, solo sulla base di un radicale intervento di manutenzione straordinaria che dovrà comprendere la verifica idraulica dei singoli tratti, l'esecuzione di interventi di adeguamento delle sezioni idrauliche, la ricostituzione degli argini, la rimozione degli interrimenti (spesso purtroppo frammisti a sostanze contaminanti), l'intercettazione degli scarichi inquinanti. Il tutto contestualmente allo sviluppo di strategie di protezione dei versanti affidate a una gestione sostenibile e multifunzionale del patrimonio forestale.

Si tratta allora oggi di indirizzare verso questi obiettivi una quota significativa delle risorse provenienti dal *new generation eu*. Poi di utilizzare efficacemente le risorse economiche, di spendere i soldi, di spenderli bene e rapidamente.

In questo campo le regioni meridionali non godono di grande reputazione, per responsabilità ascrivibili al ceto politico di governo e alle burocrazie locali, sostanzialmente incapaci di darsi una programmazione efficace. E quindi è necessario porre di nuovo il tema della *governance*. Pensare per esempio a una struttura tecnica operativa di spessore che in qualche modo possa accogliere in sé le migliori esperienze che animarono il primo decennio aureo della Cassa per il Mezzogiorno.

Il monitoraggio – la partecipazione

In tutti i campi è fondamentale la capacità di cogliere l'evoluzione dei fenomeni, quindi di monitorare i fattori significativi, come di monitorare la stessa tenuta di norme e piani, i cui risultati sono spesso lontani dalle attese.

La questione è essenzialmente di metodo, ma riguarda anche l'organizzazione e l'autorevolezza degli istituti che dovrebbero garantire una conoscenza aggiornata delle dinamiche demografiche, sociologiche, produttive e infine ecologiche.

Infine la costruzione di processi partecipati.